

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT.

DE
LA RESPONSABILITÉ CIVILE
DE L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

LOUIS ROGER

LAURÉAT DES SIX CONCOURS DE LICENCE DE LA FACULTÉ DE MONTPELLIER

PRIX DE LA VILLE DE MONTPELLIER (1896)

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1900

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

Assesseurs : { MM. PERREAU, } agrégés.
MOYE, }

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT.

DE
LA RESPONSABILITÉ CIVILE
DE L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

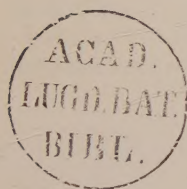
PAR

LOUIS ROGER

LAURÉAT DES SIX CONCOURS DE LICENCE DE LA FACULTÉ DE MONTPELLIER

PRIX DE LA VILLE DE MONTPELLIER (1896)

AVOCAT A LA COUR D'APPEL



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, EDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1900

BIBLIOGRAPHIE

I. — DROIT FRANÇAIS.

- Bazille.** — Revue générale d'administration, 1880, t. III, p. 28.
Brémond. — Compétence administrative.
Dalloz. — Répertoire général de droit et de jurisprudence. Ancien répertoire, vo *Responsabilité*, nos 255 et suiv., 638 et suiv., et *Supplément eod.*, nos 341 et suiv., 806 et suiv.
Hauriou. — Précis de droit administratif, 3^e édition.
Laferrière. — Traité de la juridiction administrative et du recours contentieux, 2^e édition.
Laurent. — Principes de droit civil français, t. XX, nos 418 et suiv., nos 580 et suiv.
Lefournier. — Revue générale d'administration, 1894, t. II, p. 257.
Michoud. — Revue du droit public et de la science politique, 1895, t. III et t. IV.
Sanlaville. — Revue générale d'administration, 1885, t. II et III 1886, t. I, II et III.
Sourdat. — Traité de la responsabilité, édit. 1876.

II. — DROIT ÉTRANGER.

- Bertolini.** — Saggi di scienza e diritto della publica amministrazione, t. II, p. 323 et suiv.
Dreyer. — Zeitschrift für französisches Recht, t. III, p. 383.
Gabba. — Della responsabilita dello stato (*Questioni di diritto civile*, Turin, 1885, p. 109).
Gierke. — Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung, p. 743 et suiv.
Giorgi. — La dottrina delle persone giuridiche, t. III, p. 129 et suiv. (Florence, 1892).
Lœning. — Die Haftung des Staats aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten, 1879.

- Meucci.** — Della Responsabilità indiretta delle amministrazioni pubbliche (*Archivio giuridico*, t. XXI, p. 341).
- Piloty.** — Hirth's Annalen, 1888, p. 245.
- Remy.** — De la responsabilité civile de l'État et des communes (*Belgique judiciaire*, 1895, p. 1410 à 1459).
- Saleilles.** — Théorie générale de l'obligation d'après le projet du Code civil allemand.
- Zachariæ.** — Zeitschrift für Staatswissenschaft, 1863, p. 582 et suiv. Verhandlungen des VIten Juristentags, t. I, p. 45 (Rapport de Bluntschli) et t. III, p. 55 et 323 (Rapport de Stösser et discussion). Verhandlungen des VIIIten Juristentags, t. I, p. 389 (Rapport de Kissling). Verhandlungen des IXten Juristentags, t. III, p. 27 et 340 (Rapport de Primker et discussion). Verhandlungen des schweizerischen Juristenvereins, 1888, p. 1 (Rapport de Ziegler) et p. 141 (discussion et votes).
-

DE LA

RESPONSABILITÉ CIVILE DE L'ÉTAT

INTRODUCTION

SOMMAIRE. — 1. Définition de la responsabilité civile de l'État. — Intérêt que présente son étude. — 2. État de la question. — 3. Limitation du sujet. — 4. Division du sujet.

1. — La responsabilité civile de l'État consiste dans l'obligation qui lui incombe de réparer un préjudice. Aucun genre d'intérêt ne manque à l'étude des règles de fond et des règles de compétence auxquelles elle est soumise.

Il n'est pas de question plus pratique : le développement de plus en plus considérable que prennent chaque jour les services publics, leur complication qui croît avec la diversité des besoins pour la satisfaction desquels ils ont été créés, l'augmentation du nombre des fonctionnaires exposent les particuliers à voir leurs intérêts recevoir de fréquentes atteintes de la part de l'administration.

De là le grand nombre d'actions en indemnité dirigées contre elle, dont beaucoup n'étant pas fondées, ou ayant suivi une mauvaise voie, n'aboutissent pas à sa condamnation. Aussi, importe-t-il de fixer exactement l'étendue de sa responsabilité civile, afin que, sachant à quoi s'en tenir, ceux qui ont été lésés par elle ne comptent pas sur une réparation qui souvent ne leur est pas due. En outre, il faut donner à la question de compétence une solution qui puisse être facilement comprise, parce qu'elle est destinée à guider le justiciable.

Rien ne serait plus faux d'ailleurs que de considérer cette étude comme n'engageant aucun principe juridique : elle touche à tous les grands principes de notre droit, principes de droit constitutionnel, principes de droit administratif et principes de droit civil ; elle met en présence des prétentions également respectables qui se trouvent en conflit et qu'il s'agit de concilier ; elle consiste à résoudre des questions complexes et délicates : c'est ce qui fait son intérêt et aussi sa difficulté.

2. — On est frappé de l'abandon dans lequel législateurs et jurisconsultes ont laissé cette importante matière. Dans la législation, nul ensemble : certaines lois admettent ou rejettent la responsabilité civile de l'État dans des cas spéciaux ; mais aucune disposition générale ne les lie, ne les coordonne, n'en forme un corps de science. De là les nombreuses difficultés que l'on

rencontre à créer, en s'inspirant des principes généraux de notre droit, des théories qui ne sont écrites dans aucun texte.

Dans la doctrine française la question de la responsabilité civile de l'État a été rarement étudiée d'une manière approfondie et complète. Des points spéciaux ont seuls été traités isolément dans certains ouvrages. Les commentateurs du Code civil qui rattachent cette étude à celle des articles 1382 et suivants ne lui consacrent que des développements très restreints. Les auteurs de droit administratif se sont surtout occupés de la question de compétence ; M. Michoud et M. Hauriou ont seuls traité la question de fond.

Au contraire, en Belgique, en Allemagne, en Suisse, en Italie, de nombreuses monographies ont été écrites sur ce sujet. De longs développements lui sont consacrés dans les ouvrages généraux. Il a été l'objet des discussions du congrès des juristes allemands dans trois sessions successives, de 1867 à 1871, et de celles de la Société des juristes suisses en 1888.

Dans la pratique, les décisions sont nombreuses. Les tribunaux administratifs dont elles émanent pour la plupart n'exposent pas, il est vrai, dans leurs jugements toutes les déductions juridiques qui les motivent, mais ces déductions n'en existent pas moins ; c'est à tort que la jurisprudence sur cette question est quelquefois représentée, faute d'études assez approfondies, comme un assemblage de solutions particulières dont

on ne saurait dégager une doctrine générale (1). Un examen attentif permet de découvrir le principe théorique dont elle s'est inspirée.

3. — Avant de rechercher la solution à donner au problème que nous nous proposons de résoudre, il n'est pas inutile de délimiter le champ de nos investigations et d'expliquer le plan que nous avons suivi.

Nous ne nous occuperons que de la responsabilité civile de l'État. Pour les autres personnes administratives cette question se pose à peu près dans les mêmes termes. Mais les particularités propres à la responsabilité des départements et à celle des communes sont trop nombreuses pour que nous fassions rentrer leur étude dans le cadre de notre travail.

Nous ne parlerons pas non plus de la question de la responsabilité pénale de l'État : elle est absolument distincte de celle que nous nous proposons de traiter et doit se résoudre par des principes entièrement différents.

Faisant une théorie générale, nous laisserons également de côté les règles particulières qui régissent la responsabilité contractuelle de l'État. Si nous sommes amené à étudier cette question, ce sera seulement en passant, et sans entrer dans les détails.

Enfin, nous n'avons pas à nous occuper des cas dans lesquels l'État, bien qu'il n'y soit pas astreint, atténue

(1) M. Michoud, *op. cit.*, n° 26.

par un don généreux les fâcheuses conséquences de certains événements préjudiciables aux intérêts de tels ou tels individus, car il n'exécute pas alors une obligation civile, il ne s'acquitte pas d'une dette ; mais il remplit un devoir moral, il accomplit un acte de bienfaisance et de générosité nationales (1).

4. — Même ainsi limité, le champ de nos investigations est suffisamment vaste. Le problème que nous nous proposons de résoudre se présente avec une telle complexité, qu'il est impossible de lui donner une solution unique. La variété des principes qui régissent la responsabilité civile de l'État tient à la diversité des faits qui lui donnent naissance. En effet si l'on analyse la cause des divers dommages que l'État peut avoir à réparer, on s'aperçoit que les uns résultent d'une faute, et les autres de l'exercice régulier d'un droit. Le jurisconsulte belge Laurent (2) a, il est vrai, vu dans ce dernier cas l'existence d'une faute, en partant de cette idée que l'on peut léser le droit d'autrui sans excéder son propre droit. Mais il est impossible d'accepter une pareille théorie qui conduit à admettre que l'usage régulier d'une faculté légale peut ne pas être légitime et à assimiler à des délits des actes qui ne leur ressemblent en rien, comme les expropriations pour cause

(1) C'est ainsi que des indemnités sont parfois accordées aux victimes des inondations ou des épidémies, ou à ceux qui ne peuvent bénéficier des avantages d'une loi par suite du retard apporté à son application. Voy. par exemple la loi du 27 mars 1899.

(2) *Op. cit.*, t. XX, n° 418 et suiv.

d'utilité publique. En réalité aucun droit n'est absolu. Là où se trouve la limite des droits des particuliers, se trouve aussi la limite des droits de l'État ; et par conséquent tant que celui-ci ne fait qu'user des facultés que la loi lui reconnaît, il ne lèse aucun droit, il ne commet aucune faute (1) ; si sa responsabilité civile est alors parfois engagée, elle a pour cause la gravité du préjudice qu'il a fait éprouver à quelques citoyens dans l'intérêt de tous, et à la réparation duquel la collectivité tout entière doit contribuer.

Aussi étudierons-nous successivement l'obligation qui incombe à l'État de réparer les dommages qu'il cause par sa faute, et celle qui lui incombe de réparer les dommages extraordinaires dont il est l'auteur (2).

Dans chacune de ces théories, un examen préliminaire nous paraît tout d'abord indispensable : celui des faits à propos desquels peut se poser la question de la responsabilité civile de l'État. Il importe de résoudre les difficultés relatives à la faute de l'État, et de rechercher pourquoi dans certains cas il a à réparer le préjudice provenant de l'exercice régulier de ses droits.

Quant à l'étude de l'obligation qui lui incombe de fournir un dédommagement pécuniaire, elle consiste

(1) V. en ce sens : Meucci, *op. cit.*, p. 390 ; Sourdat, *eod.*, t. I, n° 425 ; Michoud, *eod.*, nos 36 et 37.

(2) La première partie de notre étude sera intitulée *De la responsabilité civile de l'État pour faute* et la seconde *De la responsabilité civile de l'État pour dommage extraordinaire*. Ce sont là des dénominations consacrées par l'usage.

à déterminer la base juridique de cette obligation, et à en rechercher l'étendue.

Enfin, c'est par l'examen des questions de compétence que nous terminerons chacune des deux premières parties de notre étude.

Dans la troisième partie qui nous servira de conclusion, nous nous demanderons quelles sont les réformes à introduire dans notre législation positive.

PREMIÈRE PARTIE

DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE DE L'ÉTAT POUR FAUTE

CHAPITRE PREMIER

DE LA FAUTE DE L'ÉTAT ET DU DOMMAGE QUI EN RÉSULTE.

SOMMAIRE. — 5. A) De la faute. Elle ne peut être commise que par une personne capable de vouloir, et suppose l'existence d'un devoir juridique auquel il est manqué. — 6. a) La volonté de l'État est celle de ses représentants dirigée vers le but en vue duquel il existe ; cette volonté est capable de fautes. — 7. Des représentants de l'État. — 8. Des fautes de l'État et des fautes de ses représentants. Distinction de la faute de service et de la faute personnelle. — 9. b) Des cas dans lesquels l'État a un devoir juridique à remplir : la question de faute ne se pose que pour les actes du pouvoir exécutif et pour certains actes du pouvoir judiciaire. — 10. B) Nécessité d'un dommage causé. — 11. C) Preuve de ces faits.

5. — Au point de vue du droit, la faute est la méconnaissance d'un devoir juridique. Elle consiste tantôt dans un acte positif, tantôt dans une abstention ; car on manque à son devoir juridique non seulement quand

on fait ce qu'on n'a pas le droit de faire, mais aussi quand on ne fait pas ce qu'on a l'obligation de faire.

Un acte est illicite lorsqu'il est accompli sans les formalités exigées par la loi, ou bien lorsqu'il excède les droits de son auteur, ou enfin lorsqu'il constitue un mauvais usage d'une faculté légale, c'est-à-dire un abus du droit, un détournement de pouvoir.

On manque aussi à son devoir juridique, en ne faisant pas un acte ordonné par la loi. C'est une faute de cette nature que commettent ceux qui sont chargés de diriger les affaires publiques lorsque, par négligence, ou par dol, ils s'abstiennent de remplir la mission qui leur est dévolue.

Mais quelque contraires au droit que soient des actes ou des abstentions, ils ne sauraient constituer des fautes imputables à leurs auteurs que s'ils sont le résultat d'une libre détermination de leur part, que s'ils dépendent de leur volonté. Aussi, d'après notre législation, une faute ne peut être l'œuvre ni d'un insensé, ni d'un enfant encore privé de tout discernement ; car, pour employer le langage technique, elle ne consiste pas dans un simple rapport de causalité, mais dans un rapport de culpabilité.

Ainsi, d'une part la qualité d'être libre et raisonnable chez son auteur, l'existence d'un devoir juridique auquel il est manqué d'autre part sont les éléments essentiels de la faute.

6. — La question de savoir si elle peut être imputée

à une entité juridique telle que l'État a donné naissance à de nombreuses controverses et est résolue différemment par les auteurs suivant la façon dont ils conçoivent sa personnalité (1).

D'après une théorie brillamment exposée par Savigny (2), l'État est un être purement fictif. Il n'a lui-même aucune volonté, aussi est-il impuissant à commettre une faute. Ses représentants n'ont pas reçu de lui mandat de faire des actes illicites, car de tels actes sont nécessairement étrangers à sa destination ; s'ils se rendent coupables d'une faute, les conséquences qui en résultent doivent leur rester personnelles comme a été personnel l'acte de volonté qui a engendré cette faute. L'État ne répondra de leurs délits que dans les cas exceptionnels où pour des motifs d'utilité pratique le législateur en aura mis la réparation à sa charge.

Une autre doctrine magistralement développée par Gierke (3) considère l'être juridique comme un être réel doué de la faculté de vouloir et d'agir. D'après cette conception, la volonté de l'État n'est autre que la volonté collective de ses membres. Les personnes chargées de l'exprimer constituent ses organes ; c'est sa

(1) Voy. sur toutes ces questions les explications de M. Saleilles *op. cit.*, n^{os} 320 et suiv. et celles de M. Michoud, *op. cit.*, n^{os} 6 et suiv.

(2) *Système de droit romain*. Trad. Guénoux, n^{os} 94, 95. Cf. Zachariæ, *op. cit.*, p. 607 et suiv.

(3) *Op. cit.*, p. 5. Cf. Beseler, *Volksrecht und Juristenrecht*, 1843, p. 158 et suiv.

volonté elle-même qui se traduit par la leur. Lorsqu'elles agissent en vue de l'accomplissement de leur fonction, leurs délits deviennent délits de la personne morale dont elles ne sont que les instruments. Ainsi se trouve affirmé par les partisans de ce système le principe d'une culpabilité collective.

Nous rejetons l'une et l'autre de ces théories qui nous semblent trop absolues. L'État ne nous apparaît ni comme un être purement fictif, ni comme une personne réelle douée par la nature de la faculté de vouloir et d'agir. Il a sans doute une volonté, puisque, en sa qualité de sujet juridique, il possède des droits, un droit n'étant au sens subjectif du mot qu'une volonté protégée par la loi. Mais comme dans la réalité des choses cette faculté n'appartient qu'aux personnes physiques, sa volonté ne pourra jamais être que celle de ses représentants ; en la lui attribuant lorsqu'elle se meut dans un certain cercle d'action, on fait une opération plus ou moins artificielle. Il a, selon nous, non une volonté naturelle, mais une volonté légale.

Si l'on admet cette conception de la personnalité de l'État, on est tout naturellement conduit à reconnaître sa capacité délictuelle. Sans doute sa destination est de pourvoir à la satisfaction des besoins collectifs, et non de commettre des actes illégaux ; mais il ne s'ensuit pas que de tels actes sortent de son cercle d'action. Les moyens qu'il emploiera pour remplir sa mission seront bons ou mauvais, il est libre de les choisir. Sa volonté

pourra se mouvoir entre le bien et le mal tout en poursuivant le but pour la recherche duquel elle lui est reconnue par la loi. Qu'ils soient licites ou illicites les actes de ses représentants devront lui être attribués pourvu que leurs auteurs soient restés fidèles à l'esprit de leurs fonctions, qu'ils aient agi en vue de l'accomplissement de leurs missions : à cette condition c'est par leur volonté que s'exprimera celle de l'État, leur faute sera la sienne.

La plupart des auteurs, tout en admettant que les actes de gestion ne perdent pas leur caractère d'actes de l'État par cela seul qu'ils sont illégaux prétendent, en se basant sur des motifs variés qui procèdent cependant de l'idée d'une certaine infaillibilité de la puissance publique, que tout vice dont est entaché un acte d'autorité lui fait perdre son caractère d'acte de l'État (1).

Cette doctrine de l'infaillibilité de l'État n'est plus de notre temps. Quelle plus éloquente réfutation peut-on en trouver que cette riche variété de recours ouverts à l'individu pour le cas où l'un de ses droits vient à être violé par l'administration ! Et à quel moment l'invoque-t-on ? Au moment où la théorie des actes de gouvernement qui en est le dernier vestige battue en brèche de tous les côtés est sur le point de succomber !

Donc l'État est, selon nous, capable de commettre une faute non seulement lorsqu'il fait un acte de ges-

(1) Bluntschli, *op. cit.*, p. 45 et suiv. ; Löning, *eod.*, p. 107 ; Bertolini, *eod.*, p. 330 ; Michoud, *eod.*, n° 47 ; Hauriou, *eod.*, p. 183.

tion, mais encore lorsqu'il agit par voie d'autorité. Il n'y a aucune raison de distinguer (1).

7. — Les personnes physiques par le fait desquelles sa responsabilité civile pourra être engagée sont d'abord celles qui sont investies du droit de prendre des décisions en son nom. Les Chambres législatives, les autorités judiciaires ainsi que les autorités administratives telles que le chef de l'État, les ministres, les préfets constituent ses organes, suivant l'expression consacrée. Mais tandis que dans les personnes physiques c'est la personne qui veut, l'organe n'est qu'un instrument ; dans les personnes morales au contraire, d'après notre conception, ce n'est pas la personne elle-même, mais c'est l'organe qui est doué de volonté et cet organe est une personne physique.

L'État a aussi comme représentants de simples auxiliaires analogues aux préposés du droit privé, des agents de préparation ou d'exécution de tous ordres qu'il emploie dans la gestion de ses divers services. Tels sont ses tâcherons, les ouvriers de ses manufactures, les employés de ses bureaux, les agents des postes et télégraphes.

Tels sont également ses entrepreneurs (ce que nous disons d'eux s'applique aussi aux concessionnaires qui ne sont que des entrepreneurs rémunérés d'une façon spéciale). Si les entrepreneurs des particuliers ne sont

(1) Cf. Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 478.

pas en général considérés comme leurs préposés, c'est parce que les particuliers ne conservent pas d'ordinaire sur eux le droit de leur donner des ordres et instructions sur la manière de remplir les fonctions auxquelles ils les emploient, droit sans lequel l'article 1384 ne saurait être appliqué. Au contraire, l'administration non seulement choisit ses entrepreneurs, mais encore conserve la direction et la surveillance des travaux qu'elle leur donne à exécuter, de sorte qu'il s'établit entre elle et eux des rapports analogues à ceux qui existent entre les commettants et leurs préposés. Aussi approuvons-nous la jurisprudence qui rend l'État responsable à l'égard des tiers des actes de ses entrepreneurs (1).

Une difficulté est soulevée par la situation mixte de certains de ses représentants qui sont en même temps employés ou fonctionnaires des autres personnes administratives : les préfets et les maires par exemple sont les agents les uns des départements, les autres des communes en même temps que les délégués du pouvoir central. De même les commissaires de police, les agents de police, les gardes champêtres ont à la fois des attributions de police générale et des attributions de

(1) Cons. d'Ét., 11 mai 1894, min. de la guerre (D. 93.3.45). Mais l'État n'a pas à répondre des fautes de ses entrepreneurs vis-à-vis des ouvriers qu'ils emploient, ces ouvriers ayant accepté en toute connaissance de cause les liens qui les rattachent à eux. Cons. d'Ét., 20 novembre 1874 (D. 73.3.160). Quant aux rapports entre l'État et ses entrepreneurs, ils sont réglés par les clauses des cahiers des charges.

police locale. Enfin, pour ne pas multiplier outre mesure les exemples, les employés de l'octroi sont en même temps des agents des contributions indirectes.

L'État ne pourra être responsable que des actes accomplis en son nom ; si les autres engagent une responsabilité, ce ne sera pas la sienne. Cette distinction assez aisée à faire en pratique est reproduite dans un grand nombre de décisions.

C'est ainsi que la jurisprudence considère le maire comme représentant de l'État lorsque, sous l'autorité de l'administration supérieure, il fait les actes indiqués dans l'article 92 de la loi du 5 avril 1884, lorsqu'il exerce les fonctions d'organe du ministère public près les tribunaux de police, celles d'officier de police judiciaire ou bien encore celles d'officier d'état civil.

Elle reconnaît au contraire le caractère d'acte communal à l'acte que le maire accomplit en vertu de l'article 91 de la loi précitée dans l'exercice de ses pouvoirs de police municipale et rurale, car un tel acte lui paraît fait principalement dans l'intérêt de la commune (1).

Enfin un arrêt de la Cour de cassation du 30 janvier 1833 déclare l'administration des contributions indirectes et celle de l'octroi de Clermont-Ferrand solidaiement responsables de l'homicide commis par un employé de ces deux administrations sur une personne qu'il soupçonnait de fraude. Cet arrêt constate que dans

(1) Req., 40 juin 1884 (D. 84.1.365). — Cass., 1^{er} juin 1888 (D. 89.1.166).

l'espèce l'employé avait agi « tant dans l'intérêt de la mairie que dans celui de la régie » (1).

8. — Pour déterminer l'étendue de la capacité délictuelle de l'État, il est nécessaire de rechercher quelles sont parmi les fautes de ses représentants celles qui doivent lui être attribuées. Comme la loi ne lui reconnaît une volonté que pour lui permettre de jouer son rôle dans la société, ce sont seulement les actes illicites ayant pour but l'accomplissement de sa mission qui pourront lui être imputés. Pour que la faute de ses fonctionnaires soit faute de l'État, il ne suffit pas qu'ils l'aient commise tout en étant matériellement dans l'exercice de leurs fonctions, il faut encore qu'ils y soient juridiquement, il faut que cette faute ait non seulement en fait mais encore en droit une certaine corrélation avec la mission dont ils sont chargés, qu'en la commettant ils soient restés fidèles à l'esprit de leurs fonctions. Les seules fautes dont l'État doit répondre sont les fautes de service qu'on appelle aussi fautes légères ou fautes administratives. Elles résultent d'un service mal fait, d'un ordre mal donné, mal compris, imprudemment exécuté mais n'ayant cependant en vue que le fonctionnement du service. Elles sont inséparables de l'acte à l'occasion duquel elles ont été commises et peuvent être imputées aussi bien à la mauvaise organisation du service, à une insuffisance des moyens

(1) Dalloz, *Répertoire*, V° *Responsabilité*, n° 639.

d'action ou de surveillance qu'à l'imprudence ou à la négligence de l'agent chargé d'en assurer la marche.

On les oppose aux fautes personnelles, et l'on comprend sous cette dernière dénomination non seulement les fautes commises en dehors de la fonction, mais aussi les fautes lourdes, les dol, les délits proprement dits qui, quoique accomplis dans l'exercice de la fonction, en sont entièrement séparables. La fonction ne les comporte pas, mais elles se produisent à son occasion et ont non en droit mais en fait une corrélation avec elle. Leur auteur fait l'acte sien, au sens où les Romains disaient du juge prévaricateur « *Litem suam fecit* ».

Tels sont les caractères distinctifs de la faute de service et de la faute personnelle. Il serait téméraire de donner de cette distinction une formule mathématique générale et absolue : ce serait courir le risque d'en donner une définition trop restreinte ou trop large, assurément inexacte. La variété infinie des espèces déjoue les prévoyances, échappe à l'inflexibilité des règles tracées à l'avance. Le même fait qui, dans un cas donné, constitue une faute administrative devra être considéré comme une faute personnelle dans d'autres hypothèses. Pour déterminer le caractère de la faute, il faut tenir compte des nécessités et des besoins du service dans lequel elle a été commise, du but de son auteur, des ordres et des instructions qui lui ont été donnés, de l'indépendance plus ou moins grande de ses fonctions, des moyens d'action dont il dispose, des difficul-

tés qu'il rencontre à remplir la mission qui lui est dévolue, de l'organisation plus ou moins parfaite du service dont il est chargé d'assurer le fonctionnement ; en un mot la nature de la faute dépendra d'une infinité de circonstances que l'on ne peut définir à l'avance. De là les formules qui se trouvent dans de nombreuses décisions, d'après lesquelles la responsabilité civile de l'État n'est ni générale ni absolue, mais varie avec les nécessités et les besoins du service. Cette responsabilité en effet ne peut que varier avec le fait qui lui donne naissance.

Cette doctrine, tout à fait conforme à la nature des choses, n'est d'ailleurs pas nouvelle : c'est celle de la jurisprudence. De nombreuses décisions ont distingué la faute de service de la faute personnelle pour considérer la première comme une faute de l'État lui-même et pour laisser la seconde à la charge exclusive de son auteur, pour reconnaître la compétence de l'autorité administrative ou celle de l'autorité judiciaire suivant qu'il s'agit d'apprécier la responsabilité de l'État ou celle de son représentant.

Nous analyserons plus loin cette jurisprudence. Qu'il nous suffise d'indiquer la formule que M. Laferrière, son interprète fidèle, a proposé de donner à la distinction qu'elle admet : « Si l'acte dommageable est impersonnel, s'il révèle un administrateur plus ou moins sujet à erreur et non l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences, l'acte reste administratif ; si au con-

traire, la personnalité de l'agent se révèle par des fautes de droit commun, par une voie de fait, un dol, alors la faute est imputable au fonctionnaire, non à la fonction ; l'acte perd son caractère administratif (1). »

Mais un texte spécial peut, malgré la théorie que nous venons d'exposer, mettre à la charge de l'État par des considérations d'équité et d'utilité pratique les conséquences de toutes les fautes légères ou lourdes commises par ses représentants dans l'exercice de leurs fonctions. Il en sera ainsi toutes les fois que l'État sera soumis au droit commun des personnes morales et sera déclaré responsable en vertu des articles 1382 et suivants du Code civil. En effet, d'après les commentateurs de ce Code, il suffit que le représentant de la personne morale soit matériellement en fonction pour qu'elle réponde de ses actes. Leur interprétation peut être acceptée lorsque ce représentant est un préposé (à raison des termes mêmes dont se sert le législateur qui parle d'actes faits dans les fonctions auxquelles ils sont employés). Elle est au contraire très critiquable quand il s'agit d'un représentant direct. Quoi qu'il en soit, il importe de remarquer que la solution que nous avons donnée pour l'État est bien plus juridique : il est douteux que les civilistes puissent jamais se placer à un point de vue aussi philosophique que nous. Les intentions des personnes administratives ne sauraient être

(1) *Op. cit.*, t. I, p. 648.

suspectées ; les instructions qu'elles donnent ne sauraient être mauvaises ; on ne peut avoir la même certitude pour les instructions que les personnes morales ordinaires donnent à leurs représentants.

Enfin certaines lois ont même mis à la charge de l'État la réparation des préjudices résultant d'un cas fortuit ou d'un cas de force majeure dans des hypothèses déterminées (1).

9. — Pour que la question de faute puisse se poser, il ne suffit pas que l'auteur de l'acte soit doué de la faculté de vouloir et d'agir, il faut aussi que l'exercice de cette faculté subisse certaines restrictions, que ses droits soient limités ou bien encore que certaines obligations lui incombent. Dans tous les cas où l'État peut invoquer sa souveraineté, aucune faute, au sens juridique du mot, ne lui sera donc imputée, car ses droits sont alors sans limites : aucun tribunal ne peut apprécier les actes qu'il fait en cette qualité.

C'est ainsi qu'en France (2) la question de la responsabilité pour faute ne peut jamais se poser à l'égard

(1) Par exemple la loi du 29 juin 1893 sur la réparation des erreurs judiciaires ; la loi du 10 avril 1898 concernant la responsabilité des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail.

(2) La question de faute peut se poser au sujet des actes du pouvoir législatif dans les constitutions qui fixent une limite au pouvoir du législateur et placent cette limitation sous la sauvegarde des magistrats. Il en est ainsi aux États-Unis, mais dans ce pays la maxime que l'État ne peut causer aucun tort : « Stat can do no wrong » ne permet pas de le condamner à réparer le préjudice causé par la faute de ses représentants.

des actes du pouvoir législatif : notre constitution en effet ne fixe aucune limite aux droits du législateur, celui-ci ne peut donc commettre aucune faute : sans doute il a le devoir d'apporter dans l'accomplissement de sa mission une certaine prudence à ne pas léser inutilement les intérêts privés ; mais c'est là une obligation morale, dépourvue de sanction, ce n'est point une obligation juridique. Quelqu'inique et quelqu'arbitraire que soit une loi, que ce soit une loi proprement dite ou même un acte d'administration fait en forme de loi (1), jamais elle ne constituera une faute de nature à pouvoir engager la responsabilité civile de l'État. Le droit à indemnité que réservent certaines lois est basé uniquement sur les dommages qu'elles causent ; ce droit ne peut d'ailleurs être reconnu aux intéressés que par le législateur lui-même.

Si tout le monde admet que les actes du pouvoir législatif ne peuvent jamais constituer des fautes, il n'en est pas de même pour certains actes du pouvoir exécutif : cette question se rattache à l'une des matières les plus controversées de notre droit et est diversement résolue suivant que l'on accepte ou que l'on rejette la théorie des actes de Gouvernement.

(1) Le Parlement fait en effet certains actes administratifs qui constituent soit des actes de puissance publique, soit des actes de gestion ; en théorie, il doit alors se borner à appliquer la législation existante ; s'il ne le fait pas, ses décisions ne peuvent être attaquées devant aucune juridiction malgré l'irrégularité dont elles sont entachées.

Si l'on reconnaît avec la jurisprudence et la majorité des auteurs le caractère gouvernemental à certains actes à raison de leur nature ou de leur but politique, caractère qui les mettrait au-dessus de l'appréciation des tribunaux, ce que nous avons dit du pouvoir législatif est vrai du pouvoir gouvernemental, la question de faute ne pourra jamais se poser pour les actes qu'il fait (1).

Nous ne pensons pas qu'au point de vue juridique, il y ait une différence à établir entre le Gouvernement et l'Administration. Selon nous, la doctrine des actes de gouvernement doit être rejetée ; il nous est impossible d'admettre une théorie aussi inutile et aussi dangereuse qui ne trouve aucune base ni dans le principe de la séparation des pouvoirs tel qu'il a été formulé par la loi des 16-24 août 1790, ni dans les articles 9 et 26 de la loi du 24 mai 1872 où l'on y chercherait vainement une allusion, comme on l'a prétendu (2).

Aussi, croyons-nous que la question de faute peut se poser à propos de tous les actes du pouvoir exécutif, que ce soient des actes gouvernementaux ou des actes administratifs, des actes de puissance publique ou à plus forte raison des actes de gestion.

(1) V. en ce sens : Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 32 et suiv. ; Hauriou, *op. cit.*, p. 282 et suiv.

(2) V. la réfutation de la théorie des actes de gouvernement dans les articles remarquables publiés par M. Michoud (*Annales de l'enseignement supérieur de Grenoble*, t. I) et par M. Brémond (*Revue de droit public*, 1896, t. V).

Si la question de la faute de l'État ne peut pas se poser pour certains actes du pouvoir judiciaire, c'est que le principe de l'autorité de la chose jugée s'oppose souvent à ce qu'on remette en question même indirectement sous forme d'action en responsabilité ce qu'on ne peut mettre directement en question en demandant la réformation ou l'annulation de la sentence, soit que l'on ait négligé d'exercer les voies de recours pendant les délais fixés, soit qu'on les ait exercées sans succès. C'est que dans sa sphère le pouvoir judiciaire est souverain ; il ne saurait être question de faute dans les hypothèses où cette souveraineté peut être invoquée. La possibilité d'établir une faute de l'État dans l'exercice de ce pouvoir n'existera que quand il s'agira d'une décision contre laquelle une voie de recours est encore ouverte, et comme accessoire de cette voie de recours. La faute pourra aussi consister dans une arrestation, une perquisition ou tout autre acte de police judiciaire arbitraire ou illégal.

Donc la question de faute ne se pose que lorsqu'il s'agit soit d'un acte du pouvoir exécutif (dans lequel nous comprenons l'autorité gouvernementale et l'autorité administrative), soit d'un acte du pouvoir judiciaire, à moins que pour ce dernier acte le principe de l'autorité de la chose jugée ne s'y oppose.

10. — Pour que la faute de l'État ainsi définie présente pour nous un intérêt, encore faut-il qu'elle puisse servir de base à une action civile, or cela ne se peut que

si quelque lésion en est résultée à l'égard d'autrui. Le réclamant doit avoir intérêt à la demande qu'il forme, et cette condition ne se trouve réalisée que si le fait dont il se plaint lui a causé un préjudice.

Le dommage occasionné doit se rattacher directement à la faute de l'État : la simple éventualité d'un dommage ou même un dommage trop indirect ne peut donner ouverture à aucun droit à indemnité.

Tels sont les principes qui ont servi de guides à la jurisprudence. Le seul fait du voisinage d'établissements pénitentiaires, d'établissements militaires où se fabriquent des matières dangereuses, de polygones et de champs de tir a souvent donné lieu à des demandes d'indemnité formées par des particuliers ; ces demandes ont toujours été écartées, la simple éventualité d'un dommage ne suffisant pas pour accorder une indemnité (1).

11. — Suivant la règle générale admise en matière de preuve, ce sera au demandeur à établir la faute de l'État et le dommage qui en résulte (2).

(1) Cons. d'Ét., 24 mai 1860, Bouché (D. 60.3.41) ; 10 février 1882, Smith (D. 83.3.63).

(2) Cons. d'Ét., 2 mars 1883, Vandercruyce (D. 84.3.4) ; 11 février 1887, de Lamare (D. 88.3.63).

CHAPITRE II

BASE JURIDIQUE DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE DE L'ÉTAT POUR FAUTE.

SOMMAIRE. — 12. 1^o) L'État est responsable parce qu'il manque aux obligations qui lui sont imposées. — 13. Réfutation de cette doctrine. — 14. 2^o) Sa responsabilité découle des articles 1382 et suivants du Code civil. — 15. Réfutation de cette doctrine: a) conséquences inacceptables auxquelles elle aboutit. — 16. b) Analyse des textes invoqués. — 17. c) Nature juridique du lien qui unit le fonctionnaire à l'État. — 18. d) Rôle que joue l'État dans la société. — 19. 3^o) Théorie de l'assurance. Réfutation. — 20. 4^o) La responsabilité civile de l'État découle du principe de justice dont s'est inspiré le législateur pour régler la responsabilité civile des particuliers. Discussion des objections opposées à cette théorie. Avantages qu'elle présente.

12. — Des lois spéciales ont dans certains cas reconnu la responsabilité civile de l'État et en ont fixé les règles ; la question de savoir à quels principes cette responsabilité est soumise en dehors des cas déterminés par ces lois n'a jamais été tranchée par le législateur : il importe de rejeter toutes les théories fausses sur lesquelles on a voulu la fonder, d'en découvrir et d'en établir la véritable base.

On a prétendu l'appuyer sur une faute contractuelle de l'État. L'existence de l'État, tel est le point de départ

de cette doctrine, a pour origine un contrat. Quels ont été les termes de ce contrat ? Il est impossible de le dire. Mais à défaut d'une connaissance directe des conditions plus au moins tacitement stipulées par l'homme primitif et par la société, c'est dans le sens le plus juste, le plus rationnel, le plus en rapport avec les droits respectifs des contractants qu'il faut les interpréter. Il résulte de ce contrat l'obligation pour l'État de pourvoir à la satisfaction des besoins collectifs : il doit notamment assurer la sécurité des personnes et des biens, faire régner la justice, veiller à la conservation des intérêts matériels et moraux de la nation. Si les citoyens ont consenti à lui reconnaître des pouvoirs très étendus, c'est afin qu'en échange des sacrifices qu'ils font, l'État puisse mieux remplir sa mission. Aussi plus ses droits sont exorbitants, plus il a le devoir de les exercer. Un particulier peut abandonner son droit, négliger d'en user ; mais ce serait ravaler la souveraineté que d'en faire un droit de propriété. L'union intime du droit et du devoir montre la supériorité du droit public sur le droit privé. Si l'État n'exécute pas ou exécute mal les obligations qui lui incombent, il doit être condamné à réparer le préjudice qu'il cause. Il est naturel que l'inexécution de ses obligations comme celle de toutes les obligations de faire entraîne contre lui une condamnation à des dommages-intérêts au profit des particuliers victimes de ses fautes ou de ses négligences.

13. — Cette théorie que les tribunaux de l'Empire

allemand ont parfois invoquée (1) a le tort de manquer de base. Elle repose entièrement sur un contrat dont nul ne connaît ni la date, ni les termes, ni les signataires et qui prête à d'autant plus d'interprétations qu'il n'existe que dans l'imagination de ses interprètes.

Si même, nous supposons son existence établie, la thèse à laquelle il sert de fondement risquerait de compromettre gravement les finances de l'État. Logiquement on aboutirait en l'adoptant à des conséquences extrêmes et inacceptables. Il faudrait admettre que l'État est obligé de réparer le préjudice causé par toute erreur, toute négligence commise dans son domaine économique ou social. Aussi certains partisans de cette théorie n'en tirent-ils que quelques conséquences et y apportent-ils de nombreuses restrictions. Mais leurs systèmes sont peu rationnels : le principe une fois admis conduit à des conséquences extrêmes ; cela suffit à faire condamner toute doctrine à laquelle il sert de fondement.

D'ailleurs, les obligations de l'État ne ressemblent en rien à celles des particuliers. Si, en droit privé, toute obligation de faire se résout en dommages-intérêts en cas d'inexécution, c'est là un moyen de réparer le préjudice causé, et la crainte d'une condamnation poussera souvent le débiteur à exécuter sa promesse. Mais, comment assimiler l'État à un débiteur ordinaire ?

(1) Voir les décisions citées par Löning, *op. cit.*, p. 100 note 1 et le rapport d'Heffter dans *Archiv des criminalrechts*, 1851, p. 446 et suiv.

Le déclarer responsable n'est pas le plus sûr moyen d'obtenir de lui l'accomplissement des obligations d'ordre supérieur qui lui incombent. « Ce qu'il faut rechercher tout d'abord, écrit M. Michoud, c'est une bonne organisation de l'État, un bon recrutement des fonctionnaires qui détiennent la puissance publique, des moyens faciles donnés aux particuliers pour défendre leurs droits devant des tribunaux présentant toutes les garanties d'une bonne justice, enfin des libertés publiques leur permettant d'élever la voix, de manière à être toujours entendus dans leurs réclamations. La garantie supplémentaire résultant pour eux de la responsabilité pécuniaire de l'État est bien peu de chose en face de ces garanties primordiales ; elle peut même avoir pour effet de les affaiblir en diminuant chez les fonctionnaires le sens de la responsabilité personnelle (1). »

14. — Une autre théorie beaucoup moins vague et conduisant à des conséquences beaucoup plus acceptables fonde la responsabilité civile de l'État sur les articles 1382 et suivants du Code civil. C'est celle de la plupart des commentateurs de ce Code : Demolombe, Aubry et Rau, Marcadé l'ont soutenue. De nombreux jurisconsultes étrangers ont eux aussi admis l'application des règles du droit privé à la responsabilité civile de l'État : Gierke en Allemagne, Meucci en Italie et Laurent en Belgique ont été les défenseurs de cette doc-

(1) *Op. cit.*, n° 48.

trine. Enfin pendant longtemps notre Cour de cassation ainsi que la plupart de nos Cours d'appel et de nos tribunaux ont appliqué en cette matière les principes du droit privé à l'État sans faire aucune distinction entre ce dernier et les particuliers.

Beaucoup d'auteurs (1), sans chercher à résoudre les nombreuses difficultés en présence desquelles on se trouve, lorsqu'on veut appliquer les règles du droit civil à l'État, s'en tiennent en thèse générale à cette idée que la responsabilité du commettant ou celle du propriétaire est la seule que l'État puisse encourir, et se contentent d'émettre leur opinion sans essayer de la justifier.

Il n'y a cependant aucune raison pour ne pas appliquer l'article 1382 à l'État, du moment qu'on reconnaît que les articles 1384, 1385 et 1386 lui sont applicables. Ces derniers articles aussi bien que l'article 1382 sont basés sur l'idée de faute (2). Si le législateur a édicté la responsabilité du commettant et celle du

(1) Demolombe, t. VIII, n° 637; Aubry et Rau, t. IV, p. 759; Larombière, t. V, article 1384, n° 15. Laurent (*op. cit.*, t. XX, n° 440) admet il est vrai que l'État est dans certains cas directement responsable : mais ce sont des cas où il s'agit de responsabilité pour dommage et non de responsabilité pour faute; M. Laferrière (t. I, p. 677) se contente de réfuter la théorie qui applique l'article 1384 à l'État.

(2) Voy. l'exposé des motifs de Treilhard dans la séance du 9 pluviôse an XII; le rapport de Bertrand dans la séance du 16 pluviôse an XII; enfin le discours de Tarrible dans la discussion au Corps législatif le 19 pluviôse de la même année. Cf. Sourdat, *op. cit.*, t. II, n°s 884 et 885; Laurent, *op. cit.*, t. XX, n° 570.

propriétaire c'est parce qu'il les a regardés comme coupables d'une faute personnelle : l'un d'un mauvais choix, d'un défaut de surveillance, l'autre d'une négligence, d'un défaut d'entretien ; il a présumé leur faute. On ne présume pas la faute d'une personne à qui on ne reconnaît pas la possibilité d'en commettre. Aussi, si on reconnaît que l'État est capable de commettre un délit, et on le reconnaît en lui appliquant les articles 1384 et suivants, il est illogique de rejeter l'article 1382 comme base de certaines actions en indemnité dirigées contre lui.

La doctrine qui nous paraît la plus digne d'attention (1) soumet l'État aux règles édictées par l'article 1382 toutes les fois que la faute émane de l'un de ses représentants immédiats ; et il faut considérer comme tels le chef de l'État, les ministres, les préfets ou les juges, c'est-à-dire les fonctionnaires qui ont qualité pour prendre en son nom des décisions. Cette application du droit civil, d'après le système le plus couramment adopté par ses commentateurs, conduit à admettre (ce qui nous paraît être une conséquence parfaitement évitable de l'article 1382) que l'État est responsable même des fautes lourdes, des dol, des délits proprement dits de ses représentants à condition qu'il s'agisse matériellement d'actes de la fonction.

Les fautes des simples auxiliaires que l'État emploie

(1) Cette doctrine a été magistralement développée par M. Michoud, *op. cit.*, n^{os} 6 et suiv., n^{os} 28 et 29.

dans la gestion de ses services engage sa responsabilité dans les termes de l'article 1384. Il est nécessaire pour cela que la faute ait été commise dans l'exercice de la fonction, et qu'il y ait entre l'État (représenté par l'un de ses organes directs) et l'auteur de la faute un lien de commettant à préposé : il faut que le commettant ait choisi le préposé et ait conservé sur lui un pouvoir de direction et de surveillance.

Enfin l'État est responsable dans les conditions fixées par les articles 1384, 1385 et 1386 des dommages causés par les animaux qui lui appartiennent ou la ruine de ses édifices.

Quant à l'auteur de la faute, toujours d'après cette même doctrine, il en est personnellement responsable ; lorsque le préjudice qu'il a causé a été réparé par l'État, celui-ci a un recours contre lui pour se faire indemniser des avances qu'il a faites.

Le principal argument mis en avant par les partisans de cette théorie est tiré de la généralité des termes des articles qu'ils invoquent.

15. — Cependant nous rejetons ce système. Si les règles du droit commun sont faites pour les particuliers qui ne possèdent qu'un nombre de représentants très restreint et qui peuvent toujours exercer sur eux une surveillance très efficace, ces règles ne peuvent pas s'appliquer à un organisme aussi vaste et aussi complexe que celui de l'État. Dans la théorie que nous combattons, sa responsabilité serait trop grande : il serait

obligé de réparer le préjudice causé par la faute de ses représentants immédiats ou par celle de ses préposés à la seule condition que cette faute ait été commise dans l'exercice de leurs fonctions ; il répondrait ainsi non seulement de leurs fautes légères, mais encore de leurs fautes lourdes, de leurs dols, de leurs délits, pourvu qu'il s'agisse matériellement d'actes de leurs fonctions. Il suffit de songer à l'importance et à l'étendue des services publics qui nécessitent pour leur fonctionnement un nombre énorme d'agents de toute sorte, fonctionnaires publics, agents auxiliaires répandus sur toute la surface du territoire pour écarter une pareille doctrine dont l'application risquerait de compromettre les finances de l'État.

Il est vrai que, d'après le droit privé, l'État pourrait recourir contre l'auteur du délit et se faire indemniser par lui ; mais le plus souvent, même en se ruinant, le fonctionnaire n'aurait à lui offrir qu'une compensation dérisoire des pertes qu'il a causées, et l'État serait obligé de supporter l'insolvabilité de son représentant même lorsque celui-ci aurait une faute grave à se reprocher.

D'autre part, si le fonctionnaire a commis une faute légère, le plus souvent imputable à la mauvaise organisation du service dont il concourt à assurer le fonctionnement, il importe qu'il ne supporte pas les risques inséparables de sa fonction, il ne faut pas que son initiative soit paralysée par la crainte d'indemnités pécuniaires à payer personnellement pour la moindre er-

reur. M. Michoud a essayé de remédier à cet inconvénient dans les cas où il applique la responsabilité du droit privé à l'État : après avoir expliqué que la responsabilité de l'État ne détruira pas celle du fonctionnaire, l'éminent auteur s'exprime ainsi : « Mais il faut ajouter de suite que c'est là de la théorie pure. L'État, en effet, n'excède pas ses pouvoirs en distinguant lui-même parmi les fautes de ses préposés celles dans lesquelles ceux-ci sont restés fidèles à l'esprit de leurs fonctions et en les prenant à sa charge exclusive (1). »

Nous ne saurions concilier une pareille doctrine avec l'application du droit privé.

Il ne faut pas oublier que c'est avec l'argent des contribuables que l'indemnité sera payée. Qu'un particulier qui y pourvoit de ses propres deniers n'intente, alors qu'il en a le droit, aucun recours contre son représentant, c'est son droit le plus absolu ; mais l'État ne peut disposer ainsi de l'argent des contribuables étrangers à la faute commise ; les textes du Code civil ne nous permettent pas de distinguer la faute légère et la faute lourde.

D'autre part, cette dérogation aux règles ordinaires de la responsabilité que propose M. Michoud ne saurait avoir pour fondement une condition tacite du contrat administratif qui lie l'État à ses fonctionnaires, car il est de principe que toute convention tendant à se déchar-

(1) *Op. cit.*, n° 29.

ger d'avance de la responsabilité de ses délits est nulle comme contraire à l'ordre public.

16. — Ce sont là des considérations dont le législateur peut tenir compte ; mais l'interprète ne doit pas sous prétexte qu'une disposition législative entraîne des conséquences inacceptables, conclure à son inapplication. Si nous rejetons cette doctrine du droit privé, c'est que nous pensons qu'elle a contre elle les termes mêmes des textes qu'elle invoque.

L'article 1382 parle de l'homme pour désigner l'auteur du délit. Par ces mots, il vise la personne privée individuelle ou collective régie par le droit civil mais non les personnes administratives.

D'autre part, les qualifications de commettant et de préposé que contient l'article 1384 sont exclusivement applicables aux rapports d'ordre privé qui peuvent s'établir entre les particuliers. On ne peut les étendre aux liens qui unissent l'État et ses représentants.

Enfin, puisque nous rejetons l'application des articles 1382 et 1384, il est nécessaire de rejeter l'application des articles 1385 et 1386 basés eux aussi sur l'idée de faute : car en dernière analyse cette faute sera toujours celle d'un représentant de l'État. D'ailleurs (1) celui-ci n'est pas en général un propriétaire ordinaire ;

(1) Il faut faire remarquer que certains auteurs (Michoud, *op. cit.*, n° 9) expliquent les dispositions des articles 1385 et 1386 par une obligation inhérente au droit de propriété ; si l'on adopte cette doctrine, l'article 537 ne permet pas de les appliquer à l'État.

les droits qu'il possède sur les dépendances de son domaine public ne sont pas identiques à ceux que les particuliers ont sur leurs biens. Il faut rapprocher les articles 1385 et 1386 de l'article 537 d'après lequel « les biens qui n'appartiennent pas à des particuliers sont administrés et ne peuvent être aliénés que dans les formes et suivant les règles qui leur sont particulières ».

L'interprétation que nous donnons de ces articles est d'ailleurs la seule conforme aux intentions du législateur de 1804. Au moment de leur rédaction, il eût été étonnant que l'on reconnût la responsabilité de l'État sans discussion. Or rien dans les travaux préparatoires ne fait voir qu'on ait prévu l'application de ces articles à l'État. Les procès-verbaux de la section de législation, ou de l'assemblée générale du Conseil d'État, le rapport de Treilhard au nom du Conseil, celui de Tarrible au nom du Tribunat sont muets sur ce point.

Ce silence se comprend : « Jamais, écrit M. Laferrière (1), les auteurs du Code n'ont pensé que cette question pût se poser sur ces textes et il y avait pour cela deux raisons péremptoires. La première, c'est qu'ils faisaient un Code civil et que pendant toute la durée de leur œuvre, ils avaient maintes fois manifesté leur volonté de ne tracer que des règles de droit civil et privé, et de ne les rendre applicables aux administra-

(1) *Gr. et. civ.*, t. 1, p. 678.

tions publiques qu'en vertu de dispositions expresses. Ils ont même cru nécessaire de procéder ainsi dans beaucoup de cas où l'État n'agit que comme propriétaire (1).

La seconde raison c'est qu'en 1804, le caractère administratif de la responsabilité de l'État était consacré d'une manière absolue, quelquefois même trop absolue par la jurisprudence de la période révolutionnaire et par celle que le Conseil d'État venait d'inaugurer. La pensée de lui ôter ce caractère par des articles du Code civil, d'ailleurs muets sur cette question, n'avait pu venir à l'idée de personne ».

Il est vrai que quelques lois spéciales, postérieures au Code civil, et d'ailleurs très peu nombreuses ont, pour des cas particuliers, et à l'égard de certains services, édicté en termes exprès la responsabilité civile de l'État en la soumettant aux principes du droit privé ; mais il n'eût été certes pas besoin de ces dispositions spéciales si en règle générale les articles 1382 et suivants avaient été applicables à l'État.

17. — D'ailleurs les rapports établis entre ce dernier et ses représentants ne peuvent être assimilés à ceux qui existent entre les personnes morales ordinaires et les personnes physiques chargées de vouloir et d'agir en leur nom, et qui sont régis par le droit civil. Ce ne sont ni des rapports de mandataire à mandant, ni des rap-

(1) Voy. au Code civil, articles 538 et suiv., relatifs aux biens ; article 636, sur les droits d'usage dans les bois et forêts ; article 650 relatif aux servitudes ; article 2227 sur la prescription etc..

ports de locataire à loueur, ni des liens de préposé à commettant qui unissent l'État et ceux qui le représentent, ce sont des liens de droit public qui n'ont rien d'analogue en droit privé. Leur élection ou leur nomination constitue toujours un acte de puissance publique. La jurisprudence reconnaît ce caractère même à la collation d'emploi, bien que les employés ne soient pas dépositaires de la souveraineté. Aussi, est-il impossible d'appliquer aux conséquences des actes des représentants de l'État les règles du droit privé à moins que des textes spéciaux n'apportent des dérogations à ce principe.

L'application de l'article 1384, qui serait de beaucoup la plus fréquente si l'on soumettait l'État à la même responsabilité que les particuliers, repose sur une fausse assimilation entre l'État et un commettant ordinaire. Tandis que ce dernier choisit librement ses préposés et les surveille à son gré, l'État prend les siens comme les lui donne le jeu des examens, concours, règlements qui président à la nomination et à l'avancement des fonctionnaires publics. Il est même obligé de subir ses représentants dans certains cas (il ne choisit pas ses soldats). Et enfin à raison de l'infinie variété des emplois, il est dans l'impossibilité de veiller individuellement sur les actes de ceux qui les remplissent : il n'a sur eux d'autres moyens d'action que des instructions générales bien moins efficaces que la vigilance exercée à tout moment par le commettant sur

son préposé : il ne saurait donc y avoir entre l'auteur de la faute et l'État représenté par l'un de ses organes directs les éléments du lien de commettant à préposé tels qu'ils sont déterminés par le droit civil.

18. — En outre le rôle de l'État dans la société ne ressemble pas à celui des simples particuliers : il a pour remplir sa mission des pouvoirs exorbitants du droit commun ; les actes d'autorité qu'il fait supposent chez leur auteur le droit de commander et de se faire obéir, la souveraineté n'appartient qu'à lui : lorsqu'il l'exerce, c'est la subordination qui domine dans les rapports qu'il a avec les citoyens ; c'est au contraire l'égalité qui règne dans les relations entre les particuliers que régit le droit privé. Néanmoins quelques auteurs appliquent le droit privé même aux actes d'autorité (1).

D'autres au contraire ne l'appliquent qu'aux actes de gestion. Malgré la ressemblance que ces actes ont avec ceux des particuliers, nous pensons qu'ils ne doivent pas être soumis aux règles édictées par les articles 1382 et suivants du Code civil. L'État joue en effet dans la gestion de ses services un rôle obligatoire : le service une fois organisé par un acte de puissance publique, les actes de gestion en découlent nécessairement. Le particulier use ou n'use pas de son droit qui le plus souvent n'existe que pour lui : il peut sacrifier son

(1) Telle est l'opinion de Demolombe, Aubry et Rau, Marcadé. Cette opinion a aussi trouvé des défenseurs à l'étranger. Voy. notamment Gierke, Meucci, Laurent (*op. cit.* et *loc. cit.*).

intérêt, s'il a peur en agissant d'encourir une responsabilité quelconque. L'État tout entier pourrait sans doute abandonner le pouvoir ou négliger de l'exercer ; mais ses organes isolés ne le peuvent pas. La marche des services publics ne doit pas être entravée, il faut agir, l'intérêt public l'exige, souvent il faut agir vite, les conséquences des actes ainsi faits seront ensuite examinées par l'autorité compétente qui fixera s'il y a lieu les dommages-intérêts dus par l'administration.

En outre ces actes de gestion impliquent chez leur auteur de puissants moyens d'action. Sinon par leur nature, du moins par leur importance ils diffèrent de ceux que font les simples particuliers. Lorsque l'administration gère une industrie monopolisée même dans un simple intérêt fiscal, elle agit comme souverain en mettant à son service la puissance publique pour éloigner et punir les concurrents ainsi que pour déterminer le prix de vente. Les travaux qu'elle fait dépassent de beaucoup en importance ceux qu'exécutent les particuliers ; grâce à l'expropriation, elle peut s'approprier sur d'immenses espaces de territoire tous les terrains qui lui sont utiles. Elle dispose de ressources pécuniaires considérables et a d'innombrables agents pour faire marcher ses services. Aussi ses actes de gestion dépassent de beaucoup en importance ceux que font les sim-

(1) Telle est l'opinion de Sourdat, *op. cit.*, nos 1304 et suiv. ; de Laro-
mbière (sur l'article 1384, n° 14) ; de Michoud (*op. cit.*, *loc. cit.*) ;
de Zachariæ (*op. cit.*, *loc. cit.*).

ples particuliers pour l'administration de leur fortune. Donc, les dispositions contenues dans les articles 1382 et suivants du Code civil visent uniquement l'intérêt privé et individuel : elles interviennent entre les citoyens et assignent pour limite à l'exercice du droit de l'un le respect qui est dû au droit de l'autre. L'intérêt individuel étant de sa nature déterminé peut être fixé ; il n'en est pas de même de l'intérêt général qui se présente sous des formes multiples et forcément indéterminées.

19. — Ainsi, le droit privé ne peut pas servir de base à une théorie de la responsabilité civile de l'État : le système de la faute contractuelle aussi bien que celui de la faute délictuelle ne peuvent donner de ce problème qu'une solution inexacte et incomplète. Aussi certains auteurs sont-ils allés chercher dans le droit public les éléments de cette solution. D'après M. Hauriou (1), les actions en indemnité dirigées contre l'État sont fondées sur une assurance mutuelle contractée entre les administrés contre les risques des accidents administratifs et alimentée par des primes incorporées à l'impôt. Pour que cette assurance fonctionne, il est nécessaire que le particulier injustement lésé par l'administration prouve qu'il a subi un préjudice spécial, c'est-à-dire qu'il a été victime d'une faute de cette administration, la faute de celle-ci étant présumée assez rare pour qu'il

(1) *Op. cit.*, p. 170 et suiv.

soit placé vis-à-vis des autres administrés dans un état d'inégalité qui demande à être corrigé. L'éminent auteur nous présente sa théorie comme pouvant donner lieu suivant les hypothèses à une très grande variété dans les solutions : « elle est susceptible, dit-il, de plus ou moins d'extension suivant les progrès de l'idée d'égalité, suivant l'état des finances publiques, suivant aussi l'importance que l'on attache à tel ou tel droit individuel ».

Quel qu'ait été le talent avec lequel cette thèse a été présentée, elle soulève des objections trop graves pour ne pas être rejetée. Elle ne fait reposer les actions en indemnité dirigées contre l'État sur aucune base solide ; aucun texte ne permet de l'accepter ; elle est enfin contraire aux principes généraux de notre législation dans laquelle la conception de « l'État assureur » n'a jamais trouvé place. C'est d'ailleurs ce que reconnaît son éminent auteur qui, après avoir affirmé qu'il avait enfin trouvé le fondement de la responsabilité civile de l'État, semble cependant avoir eu simplement l'intention de faire une comparaison : « Aussi, écrit-il, nous bornerons-nous à dire que tout se passe comme si cette assurance mutuelle fonctionnait. »

20. — Nous pensons qu'en l'absence d'une disposition législative générale fixant les conditions et l'étendue de la responsabilité civile de l'État, le devoir qui peut lui incomber d'indemniser ceux qui ont souffert de ses fautes découle du principe de justice dont les

rédacteurs du Code civil se sont inspirés dans les articles 1382 et suivants pour régler les rapports des particuliers entre eux.

Il est juste que celui qui cause par sa faute un dommage soit obligé de le réparer : toute personne doit répondre de ses actes. L'équité exige que cette maxime soit appliquée à l'État. Le principe de l'égalité des charges pour tous les citoyens sera ainsi sauvegardé : celui qui a été lésé par le mauvais fonctionnement d'un service public ne supportera en définitive que sa part dans les charges sociales, puisque c'est avec les deniers publics qu'il sera indemnisé ; le préjudice qu'il a subi sera réparti sur la nation entière grâce à la compensation pécuniaire qui lui sera fournie par le Trésor.

Sans doute, la responsabilité civile de l'État n'a pour base aucune disposition législative : mais pour l'admettre il n'est pas nécessaire de la fonder sur un texte ; il suffit qu'elle soit conforme à l'esprit général de notre droit, qu'elle découle d'un principe qui ait la même valeur qu'une règle textuellement écrite dans la loi. Or, tel est bien le caractère du principe que nous lui avons assigné, et que notre législateur a appliqué aux particuliers. L'absence de codification, le caractère nettement concret et pratique des lois administratives laissent à l'interprète et à la jurisprudence un rôle bien plus étendu en droit public qu'en droit privé. C'est ainsi que, des textes laconiques sur la séparation des autorités, a été dégagée la distinction du contentieux admi-

nistratif et du contentieux judiciaire. Le recours qui permet à toute partie lésée par un acte administratif illégal d'en demander l'annulation demeure une des créations les plus originales du Conseil d'État. Et il serait aisé de citer un grand nombre de règles qui, au lieu d'être d'abord formulées par les textes puis commentées et développées par les auteurs et les arrêts, ont pris place dans les ouvrages des juristes de droit public, dans les décisions des tribunaux administratifs, et n'ont été que bien après consacrées par le législateur.

Aussi, est-ce avec raison que la jurisprudence administrative, avec une remarquable continuité, remédiant au silence des textes, à leur obscurité et à leur insuffisance s'est inspirée des principes généraux du droit et de l'équité pour fixer l'étendue de la responsabilité civile de l'État. Après une longue période d'hésitations et de tâtonnements, la Cour de cassation a admis cette doctrine, et a reconnu dans ses plus récents arrêts que cette responsabilité n'était pas régie par les règles du droit privé. C'est la décision du Tribunal des conflits du 8 février 1873 qui est venue trancher définitivement le débat en donnant gain de cause à la jurisprudence administrative.

Cette théorie, qui est aussi celle d'un grand nombre d'auteurs (1), a des avantages incontestables : comme

(1) Aucoc, *Conférences sur l'administration*, t. I, n° 288 ; Brémont,

la responsabilité qui en découle ne provient pas d'une règle fixe de droit positif, le tribunal qui la déterminera aura un pouvoir très large pour en apprécier les causes et en fixer l'étendue. Lorsqu'il l'admettra, il pourra tenir compte des divers éléments qui auront pour effet de l'aggraver ou de la restreindre, il pourra la faire varier avec la cause qui lui a donné naissance, c'est-à-dire suivant la nature et les nécessités de chaque service, les ordres donnés à l'agent qui a commis la faute, l'indépendance plus ou moins grande de ses fonctions.

Ainsi, l'État ne répondra que de la faute de service de son représentant et il en répondra seul, il n'aura aucun recours contre lui. Car une telle faute doit être considérée comme une faute de l'État lui-même et la réparation en doit incomber à la société tout entière, ce n'est pas le fonctionnaire qui doit en être déclaré l'auteur responsable, mais c'est l'organisation du service, ce sont les institutions, c'est un ensemble de faits d'ordre très varié. L'intérêt de l'administration se trouve ici d'accord avec la véritable nature des choses : l'initiative de ses agents ne sera pas paralysée par la crainte d'indemnités pécuniaires à payer personnellement pour la moindre erreur.

Enfin, on ne peut pas établir pour l'État une règle unique de responsabilité comme le Code civil a pu le

faire pour les particuliers soumis entre eux à des rapports juridiques peu variables. Le principe, que nous lui avons assigné comme base, nous permettra de la faire varier avec les divers droits qui s'exercent au nom de l'État et qui s'échelonnent depuis des actes de puissance publique jusqu'à de simples actes de gestion. C'est à cette seule condition qu'on peut concilier les droits de l'État et ceux des particuliers, l'intérêt général et l'intérêt individuel.

CHAPITRE III

ÉTENDUE DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE DE L'ÉTAT POUR FAUTE.

SECTION I. — De sa responsabilité à raison des actes de gestion.

SOMMAIRE. — 21. 1^o) Règle générale : Lorsqu'il fait des actes de gestion, l'État est obligé de réparer les dommages causés par sa faute. — 22. Applications de cette règle par la jurisprudence : a) Faute de l'État. — 23. b) Faute de ses représentants. — 24. c) Montant de l'indemnité. — 25. 2^o) Exceptions : a) Postes et télégraphes. Nature juridique et étendue de la responsabilité de l'État. — 26. Cas dans lesquels elle est admise. — 27. De son irresponsabilité en matière de correspondance télégraphique et téléphonique. — 28. b) Administration du domaine privé et exploitation des chemins de fer de l'État. — 29. Conséquences de l'application des règles du droit privé. — 30. c) Dommages causés par les élèves de l'enseignement public. Application à l'État de l'article 1384, al. 4. — 31. d) Accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail. Fait générateur de la responsabilité. Montant de l'indemnité.

21. — Le principal caractère des actes de gestion, celui qui les différencie des actes d'autorité dont nous parlerons plus loin est le suivant : ils ne constituent pas l'exercice de la puissance publique, ce n'est pas par eux que se manifestent les prérogatives exorbitantes du droit commun qui appartiennent à l'État. Ils compren-

nent non seulement les actes d'administration de son patrimoine privé, mais encore les actes qui sont accomplis en vue du fonctionnement de ses services publics et qui ne contiennent ni injonction, ni prohibition ni autorisation de police.

Lorsqu'ils sont entachés de fautes de service, l'équité et l'intérêt social sont entièrement d'accord : l'un et l'autre exigent que l'État répare le préjudice qui en résulte et l'indemnité à fournir sera à sa charge exclusive.

Mais ses représentants répondront seuls de leurs fautes personnelles, c'est-à-dire de celles qu'ils ont commises sans rester fidèles à l'esprit de leurs fonctions.

Dans tous les cas où la responsabilité civile de l'État est engagée, l'indemnité qu'il est obligé de fournir doit être en principe la représentation intégrale du préjudice qu'il a fait éprouver.

22. — Telles sont les règles qui ont été appliquées par un très grand nombre de décisions.

La jurisprudence admet notamment que l'État est responsable des abordages occasionnés par la faute des commandants de ses navires (1).

(1) Cons. d'Et., 15 février 1872, Valéry et 15 avril 1873, Maurel (D. 73.3.57) ; 25 avril 1890, Johnsen (D. 91.3.403) ; 27 juillet 1894, Dixon (D. 95.3.64). Ces arrêts tout en s'inspirant des règles tracées par le Code de commerce reconnaissent néanmoins qu'elles ne sont pas textuellement applicables à l'État. Ainsi l'arrêt du 25 avril 1890 ne fait pas bénéficier l'État des déchéances que l'article 436 du Code de commerce permet d'opposer.

Il a maintes fois été jugé qu'il devait réparer les dommages causés aux propriétés privées par les tirs de polygones (1), ou encore qu'il devait indemniser les personnes victimes d'accidents arrivés à la suite d'imprudences ou de négligences commises par les militaires dans l'accomplissement de leur service (2).

Les particuliers lésés par la perte d'un dossier confié à l'administration (3) ou par la perte d'un objet remis aux agents d'une exposition universelle (4) ont pu se faire accorder une indemnité.

Un arrêt du Conseil d'État reconnaît implicitement que l'administration des finances pourrait être rendue responsable des fautes commises par ses agents dans la vérification des bons du Trésor (5).

Le principe de l'indemnité a été souvent admis pour les accidents qui surviennent aux ouvriers ou aux tiers dans les manufactures de l'État et qui sont causés par l'imprudence de ses représentants (6).

(1) Cons. d'Et., 7 juillet 1893, Jamonet (S. 95.3.61); 17 juillet 1896, de Pins (D. 97.3.72).

(2) Cons. d'Et., 25 février 1881, Desvoyes (D. 82.3.83) ; 6 décembre 1895, Chenal (D. 97.3.3), cet arrêt considère comme sans importance le fait que l'accident a été occasionné par un cheval appartenant à un officier ; pour que l'Etat soit responsable, il suffit, en effet, que l'accident ait eu lieu en service commandé.

(3) Cons. d'Et., 20 juillet 1884, Moutte (D. 85.3.125).

(4) Cons. d'Et., 24 avril 1885, Miramont (D. 86.3.130).

(5) Cons. d'Et., 12 juillet 1882, Cordier (D. 84.3.9). Cet arrêt a rejeté en fait la responsabilité de l'Etat estimant que ses agents n'avaient commis aucune faute.

(6) Cons. d'Et., 8 mai 1874, Blanco (D. 75.3.54) ; 11 mars 1881,

De nombreuses décisions ont rendu l'État responsable de fautes commises dans la construction ou l'entretien d'ouvrages publics ; il a maintes fois eu à réparer les dommages qui en provenaient (1).

Enfin, pour ne pas multiplier outre mesure les exemples, sa responsabilité a été admise à la suite de négligences ou de maladresses imputables à des agents chargés du fonctionnement des ouvrages publics (2).

D'autres décisions, qui ont la même portée que les précédentes, rejettent les actions en indemnité dirigées contre l'État dans des cas où aucune faute ne lui est imputable.

Il a notamment été jugé que sa responsabilité n'avait pu être engagée ni par l'accident arrivé pendant une récréation à l'élève d'un lycée, alors qu'aucune imprudence n'avait été relevée à la charge de l'administration de ce lycée (3), ni par l'inondation d'une usine due à la violence et à la soudaineté d'une crue qu'il avait été impossible de prévoir (4), ni par les avaries survenues à

Lanciaux (D. 82.3.83). Cf. 27 juillet 1883, de Suremain (D. 85.3.28).

(1). Cons. d'Et., 22 juin 1882, Turnbull (D. 84.3.29) ; 1^{er} juillet 1892, Vaccara (S. 94.3.59) ; 15 juin 1894, Murray (D. 95.3.48).

(2) Cons. d'Et., 6 mai 1881, Tysack (D. 82.3.106). Il s'agissait dans cette espèce de la faute d'un officier de port commise dans la manœuvre d'une écluse, et par conséquent non d'un acte de police, mais d'un acte de gestion. Voy. en sens inverse Michoud, *op. cit.*, n° 23 et Cass. belge, 12 janvier 1893, ville d'Anvers (D. 94.2.270). Cons. d'Et., 6 janvier 1882, Vauvillé (D. 83.3.43).

(3) Cons. d'Et., 21 février 1879, de Combiens (*Leb.*, p. 462).

(4) Cons. d'Et., 7 juillet 1882, Carlier et Lefèvre (*Leb.*, p. 647).

un bâtiment dans un port d'échouage, ces avaries ayant eu pour cause l'imprudence de l'armateur (1).

La même solution a été admise pour les détournements commis par un directeur des monnaies, sans qu'aucune négligence ait pu être reprochée aux fonctionnaires chargés de le surveiller (2).

23. — D'autre part, l'État a souvent été soustrait aux poursuites dirigées contre lui, en cas de fautes personnelles de ses représentants.

Il n'a eu à répondre ni de l'accident dû à l'imprudence d'un militaire qui s'était exercé au tir en dehors de tout service commandé et malgré la défense de ses chefs (3), ni de l'incendie de fûts de pétrole dont il était dépositaire, incendie qui était imputable à la faute commise en dehors du service par un ouvrier auxiliaire du génie (4), ni enfin de l'accident occasionné par le cheval d'un général en dehors de tout service réglementaire (5).

D'après une jurisprudence constante les délits de

(1) Cons. d'Et., 30 juillet 1897, Société du Lloyd anglais (D. 99.3.15).

(2) Cons. d'Et., 8 août 1882, de Rotschild (D. 84.3.24). En surveillant son directeur des monnaies, l'Etat n'exerce pas ses droits de souveraineté, il fait simplement des actes de gestion. Voy. en sens contraire Michoud, *op. cit.*, n°44.

(3) Cons. d'Et., 15 mars 1878, Gaucher (D. 78.3.73).

(4) Cons. d'Et., 19 mars 1875, Fenaille (D. 75.3.109). Quoi qu'en dise M. Michoud (*op. cit.*, n° 23) cet arrêt ainsi que le précédent constatent que la faute a été commise en dehors de tout service.

(5) Trib. confl., 18 février 1893, Tubeuf (*Leb.*, p. 154).

chasse dont se rendent coupables les agents de l'administration des douanes dans l'exercice de leurs fonctions, ou ceux de l'administration des forêts dans leur triage et pendant leur service ne sauraient engager la responsabilité de ces administrations (1).

24. — Il est impossible de prévoir toutes les difficultés qui se présentent lorsqu'il s'agit d'évaluer les dommages-intérêts. Ces difficultés varient d'une cause à l'autre, il y a là une question de fait. Tout ce que l'on peut constater, c'est que le Conseil d'État recherche le montant du préjudice et évalue la réparation qui en est due comme pourrait le faire un tribunal civil. Il alloue tantôt une somme fixe, tantôt une prestation annuelle, suivant la nature du dommage. Lorsqu'il a les éléments suffisants d'appréciation, il détermine le montant de la condamnation, sinon il ordonne une enquête (2). Enfin dans la fixation de l'indemnité, il tient compte de la faute de la victime, lorsque celle-ci vient s'ajouter à la faute de l'État (3).

25. — A ces règles, la législation spéciale à certains services de l'État en a souvent substitué d'autres ; nous allons étudier les dérogations les plus importantes apportées aux principes généraux que nous avons déjà formulés.

(1) Cass., 2 mai 1854, Lapeyre (D. 54.1.104) ; 16 avril 1858, Camus (D. 58.1.295).

(2) Cons. d'Et., 7 juillet 1893, Fillietraud (*Leb.*, p. 561).

(3) Cons. d'Et., 21 mai 1879, Marcel (*Leb.*, p. 241) ; 27 juillet 1883, de Suremain (D. 85.3.28).

La responsabilité civile, que l'administration des postes peut encourir à raison des fautes qui compromettent le service dont elle est chargée, c'est-à-dire des fautes qui empêchent la remise exacte et fidèle des objets qui lui sont confiés (1), est soumise à une législation particulière. Nous nous contenterons d'indiquer les grands principes juridiques qui doivent la régir, sans entrer dans l'examen des questions de détail aussi multiples que variées, qui n'entreraient pas dans le cadre de notre travail. La situation juridique de l'État par application des lois spéciales à la poste est la suivante :

Si l'on considère l'étendue de sa responsabilité, on remarque qu'elle est parfois absolue. Dans ce cas, il est obligé de rembourser la totalité des valeurs qui lui sont remises. Il en est ainsi des sommes encaissées par lui, soit en échange de bons ou de mandats, soit en paiement d'effets de commerce, soit à titre de dépôt à sa caisse d'épargne, soit en échange d'objets expédiés contre remboursement. La perte ou le vol dont il peut souffrir ne concerne que lui : les risques ne peuvent pas être à la charge de son créancier, puisqu'il s'agit

(1) Les autres fautes engagent sa responsabilité conformément aux principes généraux que nous avons indiqués. Cons. d'Et., 19 novembre 1868, Chem. fer d'Orléans (*Leb.*, p.1004 et conclusions de M. Aucoc).

Les fautes personnelles des agents des postes et télégraphes engagent la responsabilité civile de leur auteur suivant les règles du droit commun. Cass., 3 janvier 1876, Cliquet et Coignard (D. 76. 1.221).

de choses fongibles, de sommes d'argent. C'est aussi le cas de la perte, de la spoliation ou de la détérioration des valeurs déclarées, sans que le remboursement puisse excéder 10.000 francs, et sauf le cas de force majeure (1). La perte des objets expédiés contre remboursement donne également lieu à une responsabilité analogue (2). Il en est de même des colis postaux accompagnés d'une déclaration de valeur ou grevés d'un remboursement.

Dans d'autres hypothèses, la responsabilité de l'État est limitée. Il est alors obligé de payer pour toute indemnité une somme fixe ordinairement minime : il y a là une sorte de forfait qui n'est généralement pas la représentation du préjudice éprouvé. Des lois spéciales en ont décidé ainsi, notamment pour les lettres et autres objets recommandés (3), pour les effets à recouvrer (4), ainsi que pour les colis postaux (5).

Enfin, la loi du 5 nivôse an V refuse toute indemnité pour perte des lettres ordinaires.

(1) Lois du 4 janvier 1859 et 25 janvier 1873.

(2) Loi du 20 juillet 1892.

(3) Loi du 25 janvier 1873.

(4) Loi du 5 avril 1879.

(5) Convention du 4 juillet 1891. Décret du 27-28 juin 1892. Décret du 1^{er}-21 septembre 1892. — L'administration des postes est responsable vis-à-vis du public, quoiqu'elle se soit déchargée de ce service sur les compagnies de transport. En pratique, ces compagnies se laissent poursuivre ; en effet elles n'auraient aucun intérêt à se faire mettre hors de cause, car ce sont elles qui doivent supporter définitivement les condamnations prononcées (Convention du 2 novembre 1880).

D'autre part, ce qui caractérise cette législation spéciale, c'est que, dans les cas où elle accorde une indemnité, celle-ci est due sans que la personne lésée ait à prouver la faute de l'administration ; car aucun des textes que nous venons d'examiner ne soumet à cette condition l'admission de la responsabilité qu'il édicte. En outre cette responsabilité sera encourue par l'État, qu'elle ait pour cause la faute administrative ou la faute personnelle de son représentant.

26. — En précisant ces règles et en les appliquant à des hypothèses déterminées, le législateur a-t-il voulu exclure une responsabilité plus large de l'administration des postes ? Ou bien les cas qu'il n'a pas prévus restent-ils soumis aux principes généraux qui régissent les autres administrations ?

Si l'on prouve la faute d'un agent du service des postes, le préjudice provenant de la perte d'une lettre ordinaire devra-t-il être réparé, pour ra-t-on exiger le paiement d'une somme supérieure à celle qui est fixée par la loi en cas de perte d'une lettre recommandée ? La solution de cette importante question a pendant longtemps divisé la jurisprudence et est encore très discutée dans la doctrine.

La Cour de cassation jusqu'à ces dernières années considérait ces lois spéciales en matière de poste comme des dérogations au droit commun. Aussi en restreignait-elle l'application aux cas expressément prévus et appliquait-elle les articles 1382 et sui-

vants dans les autres cas. Pour elle, ces lois instituaient une assurance contre des risques indépendants de toute faute prouvée ; mais la personne lésée par l'administration des postes pouvait la poursuivre et obtenir une indemnité fixée suivant les bases du droit civil en remplissant les conditions exigées par ce droit, c'est-à-dire en apportant la preuve du fait délictueux et celle du dommage causé (1).

Cette doctrine n'a pas rallié tous les esprits (2). Le système contraire qu'avaient toujours soutenu le Tribunal des conflits et le Conseil d'État, et qui a triomphé depuis 1873 devant toutes les juridictions (3) nous paraît le plus conforme aux intentions du législateur. Si ce dernier a pris soin de déterminer les conditions et les limites de la responsabilité de l'administration des postes, c'est qu'il a voulu placer l'État en cette matière hors des règles générales que nous avons déjà exposées,

(1) Cass., 12 janvier 1849, Vendermarq (D. 49.1.39 et S. 49.1.43). Soulaville (*op. cit.*, *Revue générale de l'administration*, t. XXI, p. 92) ; Sourdat (*op. cit.*, t. II, nos 1315 et suiv.).

(2) Dufour, *Droit administratif*, édit. 68, t. V, nos 129 et 130 ; Ducrocq, 5^e édit., t. II, n° 1057 ; Rousseau, *Traité de la correspondance par lettre missive*, n° 392 ; Aucoc, *Conférences*, t. I, n° 288 ; Michoud, *op. cit.*, n° 24.

(3) Cons. d'Et., 29 mars 1853, Cailleau et Dècle (D. 53.3.55) ; 14 décembre 1852, Prenel (D. 53.3.12) ; 21 juin 1876, Bodin (D. 76.3.54) ; Cour de cassation des Etats sardes, Fantini (D. 55.2.168) ; Cass. belge, 12 juin 1857, Osterlynck (D. 57.2.176). — V. les nombreux arrêts que nous avons cités dans le chapitre consacré à l'étude de la question de compétence.

c'est que les dispositions spéciales qu'il a édictées se suffisent à elles-mêmes.

Une telle interprétation résulte d'ailleurs des textes eux-mêmes et de leur rapprochement. Ceux qui soutiennent la doctrine que nous combattons doivent logiquement admettre, dans le silence du législateur sur le simple retard des valeurs déclarées, l'allocation d'une indemnité pour le dommage causé par ce retard, s'il est dû à une faute prouvée. Mais alors, en cas de perte provenant d'une faute, il faudrait allouer une indemnité non seulement pour le préjudice résultant de cette perte, mais encore pour celui qui résulte de la privation de ces valeurs en temps utile. Or, il est certain au contraire, qu'en déclarant la poste responsable des valeurs déclarées dans les limites et sous les conditions qu'il indique, le législateur a visé indistinctement la perte accidentelle ou délictueuse, la soustraction ou spoliation des boîtes ou enveloppes, et que le retard ne peut être un cas de responsabilité.

D'autre part, la loi du 25 janvier 1873 dans son article 4 porte en termes exprès que « l'administration n'est tenue à aucune indemnité, soit pour détérioration, soit pour spoliation des objets recommandés. La perte, sauf le cas de force majeure, donne seule droit à une indemnité de 25 francs ». Tous les auteurs reconnaissent qu'il faut appliquer cette limite de 25 francs à la perte résultant d'un délit ou d'un quasi-délit prouvé.

Ces propositions une fois admises, il est difficile de

croire que la responsabilité civile de l'administration existe pleine et entière sans déclaration de valeur, ni recommandation et qu'on puisse faire pour une lettre ordinaire un procès que l'on ne pourrait faire ni pour une lettre chargée, ni pour une lettre recommandée.

Nous en concluons que l'administration des postes n'est responsable que dans les cas et sous les conditions fixés par le législateur.

27. — En matière de correspondance télégraphique et téléphonique, l'État est irresponsable (1). Ni la perte, ni le retard, ni l'altération de cette correspondance ne peuvent donner lieu à des indemnités.

Cette irresponsabilité s'étend même au cas de violation du secret de cette correspondance et au préjudice résultant d'une faute prouvée de l'administration. Les termes absolus de la loi ont empêché toute discussion d'avoir lieu sur cette question.

28. — La jurisprudence a consacré une dérogation aux règles générales que nous avons exposées ; elle applique les articles 1382 et suivants du Code civil à l'État, lorsque celui-ci agit dans l'intérêt de son domaine privé. Cette dérogation, qui ne se trouve formulée dans aucun texte, est néanmoins admise en France par tout le monde : elle découle d'un principe traditionnel qui a la même valeur qu'une règle textuellement écrite dans la loi, principe d'après lequel toute personne adminis-

(1) Loi du 29 novembre 1850, art. 6. Décret du 25 mars 1876, art. 6.

trative gérant son domaine privé est soumise aux mêmes obligations que les personnes morales ordinaires, car elle exerce alors des droits de même nature que ceux qu'exercent les particuliers, et n'intervient jamais par voie d'autorité ; dans les services publics au contraire, elle fait tantôt des actes de gestion, tantôt des actes de puissance publique.

L'administration des chemins de fer de l'État, pour l'exploitation de l'entreprise industrielle à laquelle elle est préposée, est soumise, elle aussi, envers les particuliers à la même responsabilité que les exploitants d'un chemin de fer concédé ou affermé, en vertu de l'article 22 de la loi du 15 juillet 1845.

Cet article ne vise que la responsabilité que l'État peut encourir dans l'exploitation de ses chemins de fer ; aussi ne s'applique-t-il ni aux réclamations relatives aux dommages causés par des travaux publics, ni aux litiges concernant les nominations ou les révocations des employés, ni aux actions en indemnité intentées par ces employés à raison des accidents dont ils sont victimes dans leur travail.

En outre la règle qu'il édicte ne doit pas être étendue par voie d'analogie aux autres industries de l'État, même à celles qui ne sont pas monopolisées entre ses mains, dans l'exercice desquelles il n'intervient par conséquent jamais par voie d'autorité ; on ne saurait en effet admettre d'autres exceptions aux principes généraux que nous avons développés que celles qui décou-

lent d'un texte ou d'un principe juridique reconnu. Or il n'y a ni texte, ni principe qui puisse nous permettre d'appliquer les règles du droit privé à toutes les industries gérées par l'État (1).

29. — Ainsi, dans l'exploitation de son domaine privé ou de ses chemins de fer, l'État répond, en vertu des articles 1382 et 1384 du Code civil, des dommages causés par la faute de ses représentants immédiats ou par celle de ses préposés (2), et en vertu des articles 1385 et 1386 des dommages causés par les animaux qui lui appartiennent ou la chute de ses édifices.

On ne doit pas distinguer les fautes légères et les fautes lourdes, les unes et les autres engageront la responsabilité pécuniaire de l'État pourvu qu'elles aient été commises dans l'exercice de la fonction.

Mais si les principes du droit privé augmentent ainsi la capacité délictuelle de l'administration, ils lui permettent de se faire indemniser par son représentant qui, d'après le droit commun, reste personnellement responsable de la faute dont il s'est rendu coupable.

Appliquant ces règles, la jurisprudence a déclaré l'État responsable dans les termes du droit commun des accidents occasionnés par l'incendie des théâtres qui lui appartiennent, alors qu'il n'avait pas pris les

(1) Voy. sur la distinction des industries monopolisées ou non monopolisées la note de M. Hauriou dans Sirey (1893.3.18). Cf. Michoud, *op. cit.*, n° 21.

(2) Voy. Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 629.

précautions usitées pour éviter de pareils sinistres (1).

C'est aussi en vertu des dispositions du Code civil qu'il a été obligé de réparer les dégâts causés aux propriétés privées par les sangliers de l'une de ses forêts qu'il aurait dû empêcher de se multiplier en faisant pratiquer des battues (2).

Il faut rattacher à ces décisions celle de la Cour de cassation qui a appliqué le droit commun à l'administration à la suite d'une contrefaçon qu'elle avait commise, et a prononcé contre elle une condamnation à des dommages-intérêts en se basant sur la loi du 5 juillet 1844 (3).

Enfin la jurisprudence applique à l'État les articles 631 et 632 du Code de commerce, ainsi que les articles 1382 et suivants du Code civil lorsqu'il exploite les lignes de chemins de fer de son réseau (4).

30. — La responsabilité civile de l'État a été substituée par la loi du 20 juillet 1899 à celle des membres

(1) Trib. Seine, 24 janvier 1889 (*Gazette du Palais*, 89.1.463) ; Cour d'appel de Paris, 21 juin 1898 (D. 99.2.289 et la note de M. Appleton). Les théâtres font partie en effet du domaine privé de l'Etat, et c'est une entreprise commerciale qui s'y poursuit.

(2) Cass., 16 avril 1883, Espalion (D. 84.1.301).

(3) Cass., 1^{er} février 1892, Sourbé (D. 92.1.417). La Cour de cassation a considéré l'État comme ayant commis le délit de contrefaçon qui lui était reproché en qualité d'administrateur de son outillage et de son mobilier. Voy. en ce sens la note de M. Trolley de Prévaux sous l'arrêt précité.

(4) Cass., 8 juillet 1889, Dupont (D. 89.1.353) ; Poitiers, 23 juillet 1894 (D. 98.1.497 en note) ; Trib. confl., 22 juin 1889, Vergnioux (D. 91.3.1).

de l'enseignement public. L'État peut donc seul être poursuivi en réparation du dommage que ses instituteurs auront laissé commettre aux élèves qui leur sont confiés. Sa responsabilité est fondée sur une présomption de faute : le législateur présume que le fait qui a occasionné le préjudice est le résultat d'un défaut de surveillance ; cette présomption est d'ailleurs susceptible d'être combattue par la preuve contraire, comme il résulte de l'alinéa final de l'article 1384.

Quelle que soit la gravité de la faute de l'instituteur, l'État devra toujours en répondre, il n'y a pas lieu de distinguer ici les fautes légères et les fautes lourdes.

Mais, conformément aux règles du droit privé (on s'est d'ailleurs accordé sur ce point lors de la discussion de la loi), l'État peut recourir contre son instituteur pour se faire indemniser par lui, sa responsabilité n'existe que vis-à-vis des victimes du fait dommageable (1).

31. — Enfin la loi du 9 avril 1898 concernant la responsabilité des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail (2) ne vise pas uniquement les entre-

(1) Rapport de M. Samory du 4 mars 1898, *Journ. off.*, annexes, Chambre des députés, n° 3096. C'est d'ailleurs à cette condition que le Sénat a voté cette loi après une longue délibération.

(2) On s'est accordé à reconnaître que l'article 1^{er} était conçu en termes assez généraux pour comprendre les industries publiques aussi bien que les industries privées. Rapport de M. Ricard, *Journ. off.*, annexes, Chambre des députés, 1892, p. 308 et Sénat, séance du 20 mars 1896, *Journ. off.*, Débats, p. 280.

prises et les exploitations des particuliers, elle est aussi applicable aux entreprises et aux exploitations similaires de l'État.

On peut imaginer difficilement un texte plus complet et plus général que l'article 1^{er} de cette loi qui concerne notamment les accidents survenus aux ouvriers dans les usines et les manufactures de l'État dans ses chantiers, dans ses entreprises de transport, etc.

Il y a à cette règle une exception formulée par l'article 32 ainsi conçu : « Il n'est point dérogé aux lois, ordonnances et règlements concernant les pensions des ouvriers apprentis et journaliers appartenant aux ateliers de la marine et celles des ouvriers immatriculés des manufactures d'armes dépendant du ministère de la guerre. » Les accidents survenus dans ces établissements donnent droit à des pensions régies par des lois spéciales très favorables aux intéressés et que le législateur n'a pas cru devoir abroger.

Dans les cas prévus par cette loi, l'administration doit indemniser ses ouvriers des accidents dont ils sont victimes dans le travail auquel elle les emploie ; il n'est fait d'exception à cette règle que pour l'accident intentionnellement provoqué par celui qui a été tué ou blessé. La responsabilité de l'État est donc engagée indépendamment de toute faute de sa part, et elle subsiste non seulement lorsque l'accident provient d'un cas fortuit ou de la force majeure, mais encore lorsqu'il est dû à l'imprudence ou à la négligence de l'ouvrier.

Quant au montant de l'indemnité, il ne représentera pas toujours le préjudice éprouvé : il est fixé d'avance par le législateur et ne peut varier que d'après les circonstances, et dans les conditions qu'il prévoit, notamment suivant les conséquences de l'accident, la situation de famille de la victime, son salaire annuel, la faute inexcusable de l'ouvrier ou du patron.

Nous ne saurions terminer cette étude de la loi du 9 avril 1898 sans rappeler la jurisprudence du Conseil d'État qui appliquait déjà depuis quelques années la théorie du « risque professionnel » aux accidents survenus aux ouvriers de l'État (1). Ce haut tribunal se conformant aux règles de l'équité et de l'humanité avait plusieurs fois obligé l'administration, alors qu'aucune faute n'était relevée à sa charge, à indemniser ses ouvriers des accidents dont ils étaient les victimes. Sans doute, cette jurisprudence n'a en ce moment qu'un intérêt historique, mais elle montre comment, grâce à l'absence d'un texte positif, le Conseil d'État a pu suivre le progrès des idées et des mœurs, bien avant que le législateur ne vienne consacrer et généraliser la doctrine qu'il avait adoptée.

(1) Cons. d'Ét., 21 juin 1895 (D. 96.3.65 et S. 97.3.33). Conclusions de M. Romieu et note de M. Hauriou dans le Sirey ; Cons. d'Ét., 28 février 1896, Marchal (D. 97.5.512) ; Cons. d'Ét., 24 décembre 1897, Dotti (D. 99.3.34).

SECTION II. — De sa responsabilité à raison des
actes d'autorité.

SOMMAIRE. — 32. A) Règle générale. — 1°) Doctrine admettant la responsabilité de l'État. — 33. 2°) Il faut admettre son irresponsabilité : a) dans l'intérêt de l'administration. — 34. b) Les intérêts des particuliers sont suffisamment sauvegardés. — 35. c) Cette doctrine est conforme à l'esprit de notre droit et aux intentions de nos législateurs. — 36. Application de cette règle par la jurisprudence : a) Actes du pouvoir judiciaire. — 37. b) Actes du pouvoir exécutif. — 38. B) Exceptions. — 1°) Illégalité ayant pour but de favoriser les intérêts pécuniaires du Trésor. — 39. 2°) Violation d'un contrat par un acte d'autorité. — 40. 3°) Saisie jugée mal fondée, perception illégale... en matière de contributions indirectes et de douanes. — 41. 4°) Réparation des erreurs judiciaires. — Nature juridique de cette réparation. — Fait générateur de la responsabilité de l'État.

32. — Les actes d'autorité ont leur source dans le droit qui appartient à l'État de commander aux particuliers et de s'en faire obéir : ils constituent des prescriptions, des défenses, des injonctions, des autorisations ou des jugements.

Certains auteurs admettent que l'État est obligé de réparer le dommage qu'il cause par sa faute dans l'exercice de la puissance publique. Ils font dériver cette obligation du devoir d'obéissance qu'ont les particuliers vis-à-vis des fonctionnaires. Cette théorie a été développée par Zachariæ (1) et adoptée par plusieurs juris-

(1) *Zeitschrift für Staatswissenschaft*, 1863, p. 582 et suiv. Cet article fut présenté par son auteur, comme rapport au VI^e congrès des juristes allemands. — Voy. en ce sens le rapport de Ziegler au congrès

consultes avec des modifications plus ou moins importantes. En voici les traits essentiels : les particuliers doivent se soumettre aux ordres des représentants de l'État : la résistance à l'ordre illégal est, il est vrai, licite dans beaucoup de législations ; mais, en fait, elle est souvent difficile. Il faut dans la plupart des cas que les prescriptions des fonctionnaires soient respectées, sauf à en discuter après coup la légalité. Aussi est-il équitable que l'État, qui impose aux citoyens ce devoir d'obéissance, les garantisse contre les dommages contraires au droit qui peuvent en résulter pour eux. Cette obligation n'est qu'une obligation de garantie, par conséquent elle n'est que subsidiaire. Le véritable auteur du dommage, c'est le fonctionnaire, non l'État, c'est lui qui doit fournir l'indemnité ; mais comme sa victime ne doit pas rester exposée aux risques que peut lui causer son insolvabilité, il est juste que l'État en dernière analyse soit subsidiairement responsable, qu'il s'agisse d'une faute lourde ou d'une faute légère.

Cette responsabilité doit être admise, même lorsque la faute consiste dans une omission. Une telle proposition paraît étrange au premier abord, il semble en effet qu'il ne puisse être question d'obéissance à une omission. Aussi quelques auteurs ont-ils été conduits à admettre que l'omission de mesures de police nécessaires pour assurer la tranquillité publique ne pouvait

des juristes suisses de 1888, p. 61 et suiv. ; Bertolini, *op. cit.*, p. 331 ; Michoud, *op. cit.*, nos 49 et 52.

donner naissance à aucune indemnité. Zachariæ, sans être affirmatif sur ce point, se contente de déclarer que la responsabilité civile de l'État est dans ce cas très douteuse. Certains partisans de sa théorie l'ont complétée d'une façon habile et ingénieuse. « Ils font le raisonnement suivant : il est bien vrai qu'on ne peut parler, en prenant les mots dans leur sens strict, d'obéissance à une omission ; mais il est non moins évident que les citoyens sont obligés de laisser l'administration accomplir les fonctions qui lui sont conférées par la loi et qu'ils ne peuvent, en ce qui concerne au moins la plupart de ces fonctions, prétendre substituer leur propre action individuelle à l'action administrative. Lors donc qu'un dommage est résulté pour eux de la négligence du fonctionnaire, ils peuvent soutenir que ce dommage a sa cause dans leur obéissance à la loi qui réservait l'action au fonctionnaire. Le principe de Zachariæ, entendu dans un sens large, conduit ainsi à la responsabilité de l'État même pour les fautes d'omission (1). »

33. — Si nous rejetons cette théorie en ce qui concerne l'interprétation de notre droit positif, c'est par une simple fin de non-recevoir, c'est parce que nous n'admettons pas la responsabilité civile de l'État à raison des fautes qu'il commet dans l'exercice de la puissance publique.

(1) Michoud, *op. cit.*, n° 49.

Assurément il serait équitable que l'État répare le préjudice qu'il cause dans ce cas ; mais des motifs plus impérieux que l'équité s'opposent à cette réparation. La doctrine de l'irresponsabilité de l'État à raison des actes d'autorité est, nous semble-t-il, celle qui sauvegarde le mieux non seulement les intérêts de l'administration, mais encore ceux des citoyens ; elle est la seule conforme à l'esprit général de notre droit public ainsi qu'aux intentions de nos législateurs.

En effet s'il est utile que le fonctionnaire soit obéi sans résistance, et s'il est vrai que la perspective d'être dédommagé du préjudice causé par la faute de l'administration ait pour résultat d'obtenir plus facilement cette obéissance, c'est seulement dans les cas où la faute est grave, car alors la résistance a des chances très sérieuses d'être considérée comme légale. Mais le citoyen refusera la plupart du temps d'obtempérer aux injonctions qui lui sont faites, et s'il se soumet, la faute étant l'œuvre personnelle du fonctionnaire ne pourra jamais engager que la responsabilité de ce dernier ; il faudrait un texte pour la mettre à la charge de l'État, et ce texte nous fait ici défaut. D'ailleurs le point de départ de l'opinion que nous combattons ne nous paraît point exact, au moins dans l'hypothèse que nous examinons : il ne nous semble pas nécessaire à la bonne marche des affaires publiques que les citoyens se soumettent à des prescriptions dont l'illégalité est flagrante. Mais, dans le cas au contraire où la faute du fonction-

naire est légère, où elle n'est pas séparable de l'acte qu'il fait, la responsabilité de l'État n'est pas nécessaire pour obtenir l'obéissance du citoyen : la résistance de ce dernier n'est pas à craindre parce qu'elle l'exposerait à trop de risques : il aimera mieux se soumettre sauf à poursuivre ensuite l'annulation de l'acte.

Et même cette responsabilité de l'État, dans le seul cas où elle pourrait être admise, c'est-à-dire dans le cas de faute légère de son représentant, entraînerait des inconvénients. Il importe de laisser aux fonctionnaires lorsqu'ils sont chargés d'exercer les droits de puissance publique beaucoup d'initiative et d'indépendance. Il ne faut pas que l'État soit intéressé à diminuer chez eux cet esprit d'initiative et cette liberté d'action si nécessaires à une bonne administration.

34. — D'ailleurs, comme le fait remarquer si justement M. Michoud (1), « il y a un point qu'il ne faut pas oublier : le premier intérêt du particulier lésé par un acte de puissance publique est d'obtenir l'annulation ou la réformation de cet acte ; l'intérêt qu'il peut avoir à faire réparer le préjudice déjà éprouvé est très important, sans doute, mais secondaire si on le met en face du précédent ; et il serait à craindre qu'un régime trop rigoureux de responsabilité ne tournât contre le particulier lui-même en l'empêchant par suite de la répugnance des tribunaux ou des supérieurs hiérarchiques

(1) *Op. cit.*, n° 52.

à faire fonctionner ce régime, d'obtenir l'annulation ou la réformation à laquelle il a droit. » Ainsi la solution que nous proposons peut paraître restrictive ; au fond, c'est la plus libérale : il ne faut pas l'oublier en effet, le recours en annulation qui a pris tant de développement grâce à la jurisprudence progressive et prétorienne du Conseil d'État recevrait une sérieuse atteinte si on lui imposait comme corollaire la responsabilité pécuniaire de l'État ou du fonctionnaire. Le Conseil d'État hésiterait à prononcer des annulations qui auraient de tels résultats ; sa jurisprudence qui a progressé par équité pour les citoyens reculerait par équité pour le Trésor public ou les fonctionnaires (1).

35. — Enfin la doctrine de l'irresponsabilité de l'État à raison des actes d'autorité est la seule conforme à l'esprit général de notre droit public, et à l'intention de nos législateurs.

Tel est bien le principe qui se dégage de nos institutions puisque, pour ne citer qu'un exemple, l'État n'est jamais condamné aux dépens envers la partie qui obtient une annulation pour excès de pouvoir : « Les

(1) Il faut d'ailleurs faire observer que si le particulier lésé par un acte de puissance publique n'a aucune action en indemnité contre l'État, il a à sa disposition soit un recours tendant à l'annulation ou même à la réformation de l'acte dont il se plaint, soit une action en indemnité contre l'auteur de l'acte quand ce dernier s'est rendu coupable d'une faute personnelle, soit enfin une action en indemnité contre les communes autres que Paris et Lyon pour les dommages causés par les attroupements ou les rassemblements (art. 106 et 109 de la loi municipale).

actes administratifs, écrit M. Laferrière (1), susceptibles d'être déférés pour excès de pouvoir ont le caractère d'actes de la puissance publique, et il est de principe que la puissance publique n'est pas une partie qui puisse être condamnée aux dépens. La jurisprudence du tribunal des conflits est conforme sur ce point à celle du Conseil d'État. »

Et toutes les fois que nos législateurs ont accordé des indemnités aux victimes des émeutes ou d'autres événements semblables dans lesquels on pouvait accuser l'insuffisance des mesures de police prises pour assurer la sécurité des personnes ou des biens, ils ont déclaré qu'ils n'entendaient pas engager pour l'avenir la responsabilité civile de l'État dans les cas de ce genre, en ne donnant à ces indemnités qu'un caractère absolument exceptionnel (2). Lorsqu'au lendemain de la guerre et de la Commune des dédommagements pécuniaires furent accordés, le principe de l'irresponsabilité de l'État ne fut pas mis en cause (3). La doctrine contraire a, il est vrai, été soutenue par M. Viviani en faveur des victimes des troubles du quartier Latin ; mais le vote de la Chambre lui fut nettement défavorable (4).

(1) *Op. cit.*, t. II, p. 566.

(2) Voy. l'exposé des motifs du projet de loi déposé par le gouvernement le 15 juin 1895, *Journ. Off.*, Annexes, n° 1389.

(3) Voy. les discussions qui ont précédé les lois du 6 septembre 1871, du 7 avril 1873 et du 28 juillet 1874.

(4) Séance du 18 février 1895, *Journ. Off.*, Chambre des députés, *Débats*, p. 391 et 412.

Enfin, et pour ne pas multiplier outre mesure les exemples, il a fallu les dispositions de la loi du 8 juin 1895 pour qu'une indemnité soit accordée aux victimes des erreurs judiciaires reconnues après révision.

Cette doctrine de l'irresponsabilité civile de l'État dans l'exercice de la puissance publique est celle d'un grand nombre d'auteurs (1).

36. — Elle a été maintes fois consacrée par la jurisprudence non seulement pour les actes du pouvoir judiciaire, mais encore pour ceux du pouvoir exécutif.

Il a été jugé que les fautes commises par les consuls dans des fonctions d'ordre judiciaire n'engagent pas la responsabilité pécuniaire de l'État (2). La même solution a été admise pour les fautes commises par des commissions mixtes (3), ou par les commissaires experts chargés de statuer sur l'espèce, l'origine ou la qualité des produits en vue de l'application des droits de douane (4).

37. — Envisagée dans son ensemble, et en faisant abstraction d'un certain nombre de décisions dissidentes, la jurisprudence applique les mêmes principes aux actes de pouvoir exécutif. Les exemples en sont nom-

(1) Hauriou, *op. cit.*, p. 183 ; Laferrière, *eod.*, t. II, p. 186 ; Michoud, *eod.*, n° 50.

(2) Cons. d'Ét., 8 janvier 1875 (S. 77.2.277) ; 8 janvier 1877 (*Leb.*, p. 21).

(3) Cass., 19 janvier 1875 (S. 75.1.61) ; Poitiers, 13 janvier 1874 (S. 74.2.142).

(4) Cass., 8 août 1876 (S. 77.1.14. Conclusions de M. Reverchon).

breux : on admet que les décrets de convocation, d'ajournement ou de dissolution des Chambres, que la présentation des projets de loi, et la promulgation des lois ne sont pas susceptibles d'engager la responsabilité pécuniaire de l'État même quand les règles auxquelles certains de ces actes sont soumis n'ont pas été respectées (1).

Aucune indemnité n'a jamais pu être obtenue par les particuliers qui se sont plaints des conventions passées par l'État avec les nations étrangères (2), de son refus d'intervenir diplomatiquement afin d'appuyer leurs griefs, de son insuccès, de sa négligence ou de l'abandon qu'il a fait de certains droits dans les négociations de ce genre (3) ou enfin des répartitions qu'il a opérées des sommes reçues des Gouvernements étrangers pour réparer certains dommages (4).

Sa responsabilité civile ne peut pas non plus être engagée à la suite d'expulsions pratiquées par ses consuls (5).

Il a aussi été jugé que la déclaration de l'état de siège, ainsi que les autres actes d'autorité qui lui sont posté-

(1) Cons. d'Ét., 17 mars 1853, Wagram (*Leb.*, p. 329) ; 28 mars 1866 (D. 66.3.49) ; 17 février 1888, Prévost (D. 89 3.45).

(2) Cons. d'Ét., 23 juillet 1875 ; Villebrun (D. 76.3.29).

(3) Cons. d'Ét., 26 août 1855, de Penhort (D. 55.3.63) ; 10 février 1893, Thubé-Lourmand (D. 94.3.34).

(4) Cons. d'Ét., 12 février 1870, Casauranne et Limantour (D. 70.3.73).

(5) Cons. d'Ét., 15 mars 1855 (S. 55.2.517) ; 8 décembre 1882 (D. 84.3.69).

rieurs ne sauraient servir de base à une action en indemnité dirigée contre lui (1). Seuls les fonctionnaires qui ont commis une faute personnelle peuvent être obligés de réparer les dommages qu'ils ont causés (2).

Enfin les mesures de sûreté publique prises pour défendre l'État contre les périls ou les fléaux qui le menacent, quelque inopportunes et quelque irrégulières qu'elles soient, n'engagent jamais sa responsabilité civile (3).

De nombreuses décisions appliquent également ce principe, toutes les fois que le dommage a été occasionné par un acte d'autorité quelle que soit l'erreur ou la faute qui vicie cet acte, même lorsque l'excès de pouvoir dont il est entaché a déjà motivé son annulation par le Conseil d'État.

Il a souvent été jugé que l'administration n'avait pas à répondre des actes de nomination et de révocation de ses fonctionnaires ou des mesures disciplinaires prises par les supérieurs hiérarchiques vis-à-vis de leurs inférieurs (4).

(1) Cons. d'Ét., 10 janvier 1856, Simon Dautreville (S. 56.2.575).

(2) Trib. Confl., 30 juillet 1873, Pelletier (D. 74.3.5); 28 novembre 1874, Plassan (D. 75.3.75); Cass., 3 juin 1872, Meyère (D. 72.1.385); Ordonnance du Président du Tribunal de Lille du 1^{er} juillet 1880 (D. 80.3.57) et note. Si nous citons ces décisions, c'est parce qu'elles ont été présentées à tort par certains auteurs comme admettant la responsabilité civile de l'État.

(3) Cons. d'Ét., 26 mars 1857, Cohen (D. 57.3.81); 26 février 1863, Victor (D. 63.3.58).

(4) Cons. d'Ét., 27 janvier 1893, Laruelle (*Leb.*, p. 72).

Les employés des chemins de fer de l'État sont assimilés aux

Une jurisprudence constante décide que la réparation des préjudices causés par l'exercice de ses pouvoirs de police, soit à la suite de mesures illégales générales ou individuelles, soit à la suite du défaut de mesures qui auraient dû être prises, ne peut jamais incomber à l'État.

Tel est le principe qui a été appliqué à l'arrêté du gouverneur d'une colonie ordonnant illégalement l'expulsion d'un colon (1), à l'erreur d'un préfet qui a amené une commune à compter sur des taxes auxquelles elle n'avait pas droit (2), à l'ajournement des instruments de pesage ou de mesurage présentés à la vérification (3), à la mise au chômage d'une usine ordonnée par erreur (4), à la faute d'un consul qui s'est opposé injustement au désarmement d'un navire (5).

On trouve également des décisions qui refusent de rendre l'État responsable de l'insuffisance des mesures de police destinées à maintenir l'ordre (6).

agents des autres administrations publiques. Aussi a-t-il été jugé que l'article 1780 du Code civil modifié par la loi du 27 décembre 1890 qui accorde aux employés une indemnité lorsqu'ils sont congédiés d'une manière abusive ne leur est pas applicable. Cass., 18 novembre 1895, Pierre (D. 98.1.497). Voy. Lefebvre, *Du régime légal des chemins de fer de l'Etat*, p. 37 et suiv.

(1) Cons. d'Ét., 12 décembre 1884 (D. 86.3.54).

(2) Cons. d'Ét., 13 avril 1881 (D. 82.3.101).

(3) Cons. d'Ét., 1^{er} août 1884 (D. 86.3.20).

(4) Cons. d'Ét., 5 février 1892 (D. 93.3.66).

(5) Cons. d'Ét., 8 janvier 1875 (D. 75.3.116).

(6) Cons. d'Ét., 5 mars 1880, Biston (S. 81.3.64) ; 8 août 1873, Quindor et Quintaine (D. 74.3.18) ; 13 janvier 1899, Lepreux (S. 1900.3.1).

Les autorisations refusées injustement par l'administration, ou bien accordées à tort par elle n'engagent pas non plus sa responsabilité pécuniaire.

C'est ce qui a été décidé pour un arrêté ministériel refusant sans raison à un particulier l'autorisation d'exploiter une source d'eau minérale (1) ainsi que pour l'autorisation donnée par l'État à une commune d'établir un tramway faisant concurrence à une ligne de chemin de fer déjà concédée par le département (2).

38. — Toutefois le principe de l'irresponsabilité civile de l'État en matière d'actes de puissance publique comporte certaines atténuations (3).

C'est ainsi qu'il ne doit pas s'appliquer lorsque l'illégalité relevée dans l'acte d'autorité a pour but de favoriser les intérêts financiers de l'État et non de protéger les intérêts que la puissance publique a pour mission de défendre. Si l'action en responsabilité est alors recevable, c'est qu'un tel acte n'est un acte d'autorité qu'en apparence, au fond c'est un acte de gestion : il faut le

(1) Cons. d'Ét., 23 juin 1882, Larbaud (D. 84.3.2 et S. 84.3.44. Concl. de M. Le Vavasseur de Précourt) ; 9 février 1883, Millet (D. 84.5.151). Le détournement de pouvoir commis par le ministre avait eu lieu dans un intérêt public, la protection des sources minérales ; la responsabilité pécuniaire de l'État eût été engagée si le refus d'autorisation avait eu pour but son intérêt pécuniaire.

(2) Cons. d'Ét., 13 janvier 1893 (*Leb.*, p. 21).

(3) Dans les cas où l'État est obligé de réparer les dommages qu'il cause en exerçant régulièrement les droits de puissance publique qui lui sont reconnus par la loi, sa responsabilité civile sera à plus forte raison engagée s'il commet une faute. Nous nous occuperons de cette théorie dans la seconde partie de notre étude.

soumettre aux règles du groupe auquel il appartient en réalité. Voilà pourquoi le Conseil d'État a reconnu un droit à indemnité à un fabricant d'allumettes dont l'usine avait été fermée non par application des lois sur la police des industries dangereuses, mais dans un intérêt fiscal, afin de dispenser l'État d'exécuter à son égard la loi d'expropriation du 2 août 1872 (1).

39. — L'État est encore responsable lorsque l'acte d'autorité renferme la violation d'un contrat. Le tribunal compétent pour statuer sur le contrat n'a pas le droit d'annuler cet acte d'autorité ni d'en arrêter les effets, parce que l'administration ne peut pas par un contrat renoncer aux droits de puissance publique qui lui appartiennent : mais elle a pu valablement s'engager par une stipulation sinon expresse, du moins tacite, à indemniser son cocontractant au cas où elle exercerait ces droits contrairement à la convention. Il est facile de citer divers exemples dans lesquels ce principe a été appliqué. L'État a notamment été condamné à réparer le préjudice causé à l'adjudicataire d'un droit de pêche par un arrêté préfectoral autorisant à déverser des immondices dans la rivière louée (2) ou bien celui qui a été causé à l'adjudicataire d'un droit de chasse par des manœuvres militaires (3). De même la suppression irrégulière d'un office ministériel donne lieu à

(1) Cons. d'Ét., 4 décembre 1879 (D. 80.3.41).

(2) Cour de Paris, 1^{er} mai 1891 (*Gaz. Pal.*, 91.1.775).

(3) Cons. d'Ét., 25 juillet 1884, Rabourdin (D. 86.3.5).

indemnité quoiqu'elle constitue un acte d'autorité : elle porte en effet atteinte au droit de présentation appartenant à l'officier ministériel, droit qui lui a été reconnu en considération de certains avantages pécuniaires qu'en a retirés le Trésor public ; et par suite elle viole le contrat qu'il avait fait avec l'État (1).

40. — Enfin l'État peut encore être responsable des dommages causés par un acte d'autorité quand sa responsabilité est admise par une loi spéciale. C'est ainsi que la loi du 1^{er} germinal an XIII (art. 29) et celle du 22 août 1791 (titre XI, art. 1, 2 et 3) proclament la responsabilité de l'administration des contributions indirectes et de celle des douanes en cas de saisies jugées mal fondées, de perceptions illégales, de refus d'acquits à caution, congés ou passavants. L'État devra alors réparer le préjudice ainsi causé. Toutefois il faut faire observer qu'en cas de saisie jugée mal fondée le législateur a admis certaines limitations à sa responsabilité.

41. — L'article 446 du Code d'instruction criminelle remanié par la loi du 29 juin 1895 donne au juge, qui rend un jugement ou un arrêt de révision d'où résulte l'innocence d'un condamné, la faculté d'allouer à ce condamné, sur sa demande, des dommages-intérêts à raison du préjudice que lui a causé sa condamnation.

(1) Cons. d'Ét., 20 février 1885 (D. 86.3.94). On a cependant refusé une indemnité à des officiers ministériels à la suite de remaniements de circonscription ayant pour effet de diminuer leur clientèle. Cons. d'Ét., 13 janvier 1865 (D. 65.3.52).

Il y a dans ce texte une dérogation au principe de l'irresponsabilité pécuniaire de l'État en matière d'actes de puissance publique. Malgré les termes impropres dont s'est servi le législateur pour traduire sa pensée, malgré la conformité de la formule qu'il a employée avec celle du projet du Gouvernement, nous ne pensons pas qu'il faille envisager l'allocation de l'indemnité aux victimes des erreurs judiciaires comme une mesure de bienveillance, d'humanité, entièrement discrétionnaire de la part du juge, et fondée sur un devoir d'assistance plutôt que sur une responsabilité positive de l'État (1) ; nous croyons que le Sénat et la Chambre des députés ont voulu reconnaître l'existence d'une obligation juridique de l'État, d'une véritable dette, et qu'ils ont voulu créer ainsi au profit de la victime de l'erreur judiciaire un véritable droit à la réparation du dommage qu'elle a subi (2).

(1) Le texte adopté est ainsi formulé : « L'arrêt ou le jugement de révision d'où résultera l'innocence du condamné pourra, sur sa demande, lui allouer des dommages-intérêts... » Cette formule était celle du projet du gouvernement qui envisageait l'indemnité réparatrice comme une satisfaction équitable et bienveillante, imposée ou recommandée par les devoirs d'assistance et de solidarité sociale analogue à celle qui peut être allouée à la victime d'une inondation ou d'un fait de guerre. On trouve au contraire le mot « devra » au lieu du mot « pourra » dans le texte du projet de la Chambre des députés qui admettait pour la victime de l'erreur un droit à des dommages-intérêts.

(2) Cette opinion s'appuie sur ce fait que ce sont les tribunaux qui ont mission de reconnaître l'erreur que la loi charge d'allouer l'indemnité. L'acte par lequel ces tribunaux prononcent la révision est certainement un acte de juridiction contentieuse, comment l'acte par lequel ils prescrivent la réparation de l'erreur serait-il un acte de juridiction gracieuse ? En outre, il résulte des débats qui ont

Le fait générateur de cette responsabilité c'est l'erreur judiciaire elle-même. De sa constatation résultera pour la victime le droit à des dommages-intérêts. L'État répondra de l'erreur commise, qu'elle ait sa source dans une faute légère ou lourde des premiers juges, qu'elle résulte de l'imperfection du service de la justice, d'un cas fortuit, de la force majeure ou bien qu'elle soit imputable, soit à la partie civile qui a injustement exercé une action ou énoncé une plainte, soit au faux témoin dont le mensonge a entraîné l'erreur, soit au dénonciateur qui s'est rendu coupable d'une dénonciation calomnieuse (1). Il ne pourra être affranchi de sa responsabilité qu'en démontrant que la faute du condamné a été la cause déterminante de l'erreur. Ce n'est que dans ce cas qu'il pourra être relevé de son obligation par le juge dont le pouvoir d'appréciation est limité à la question de savoir s'il y a faute ou non de la part du condamné, et si cette faute est assez grave pour lui faire perdre son droit à réparation.

Le demandeur en indemnité n'a donc pas à prouver la faute de l'État, il n'a qu'à établir l'existence du préjudice matériel et moral dont il a souffert.

précédé le vote de cette loi que si le mot « pourra » a été employé au lieu du mot « devra », c'est uniquement pour substituer au droit absolu à l'indemnité qu'avait admis la Chambre des députés un droit relatif à l'indemnité, afin de laisser au juge le pouvoir de refuser toute réparation au condamné dont la faute aurait entraîné l'erreur judiciaire.

(1) Mais l'État pourra se retourner contre le véritable auteur de l'erreur et se faire indemniser par lui (art. 446).

CHAPITRE IV

DE L'AUTORITÉ COMPÉTENTE POUR APPRÉCIER LA RESPONSABILITÉ CIVILE DE L'ÉTAT.

SOMMAIRE. — 42. A) Règle générale. 1°) Doctrine admettant la compétence judiciaire. — 43. Réfutation. — 44. 2°) Il faut admettre la compétence administrative. — 45. a) Il s'agit de déclarer l'État débiteur. — 46. b) Cette compétence découle du principe de la séparation des autorités. — 47. c) L'application de règles spéciales à cette responsabilité entraîne l'exclusion de la compétence judiciaire. — 48. Analyse de la jurisprudence. — 49. Compétence du Conseil d'État. — 50. B) Exceptions. a) Travaux publics. Principe. — 51. Limite de la compétence du Conseil de préfecture par rapport à celle du Conseil d'État. — 52. Par rapport à celle de l'autorité judiciaire. — 53. b) Poste. — 54. c) Contributions directes et indirectes. — 55. d) Domaine privé. — 56. e) Chemins de fer. — 57. f) Erreur judiciaire. — 58. g) Accidents survenus aux ouvriers de l'État. — 59. h) Dommages causés par les élèves de l'enseignement public.

42. — La question de compétence a soulevé de nombreuses controverses. La lutte a été vive entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, non moins vives ont été les discussions de la doctrine. Ce qui a donné naissance à cet important débat, c'est l'absence d'une disposition législative générale attribuant à une juridiction déterminée la connaissance des actions en responsabilité dirigées contre l'État. Nous rechercherons d'abord quelle est cette juridiction, avant d'étudier les

règles particulières de compétence auxquelles sont soumises certaines de ces actions.

Deux systèmes sont en présence pour résoudre cette question : tandis que la plupart des auteurs de droit civil et quelques arrêts de la Cour de cassation admettent la compétence des tribunaux judiciaires, les auteurs de droit public, le Tribunal des conflits, le Conseil d'État et les derniers arrêts de la Cour Suprême reconnaissent que ces actions rentrent dans le contentieux administratif.

La doctrine qui fait prévaloir la compétence judiciaire fonde la responsabilité civile de l'État sur les règles du droit privé. Soumettant l'État aux règles édictées par les articles 1382 et suivants du Code civil, elle en conclut qu'il est justiciable des tribunaux de droit commun auxquels il appartient d'appliquer ces articles. Telle est l'opinion de M. Sourdat : « Quant aux crimes, délits ou contraventions, écrit-il, que commettent les agents de l'Administration dans leurs différents services, quant aux quasi-délits et fautes dommageables pouvant donner lieu à des réparations aux termes du droit commun, nous persistons à croire que l'État doit en répondre civilement comme commettant et que les tribunaux judiciaires sont compétents pour reconnaître à sa charge cette qualité, pour prononcer sur la responsabilité qui en résulte, sauf à renvoyer à l'autorité administrative, en cas de difficulté réelle, la question préjudicielle de

savoir si le litige prend naissance dans un acte d'administration (1). »

Les tribunaux judiciaires ont plusieurs fois consacré cette théorie (2) qui se trouve exposée dans un arrêt de la Cour de cassation dont le dispositif est ainsi conçu : « Les tribunaux civils sont incompétents pour statuer sur toutes les réparations de dommages causés par le fait d'autrui, par sa négligence, par son imprudence et par l'inobservation des règlements ; cette compétence est générale et ne saurait être modifiée parce que les faits de négligence ou d'imprudence constitueraient en même temps des infractions, de la part des employés des administrations publiques, aux règlements de ces administrations. A l'égard de ces employés, l'action exercée contre eux a son principe dans le droit commun et doit être jugée par les principes de ce droit. Si cette action, par sa nature, réagit contre l'administration elle-même, et peut amener des condamnations envers elle comme responsable du fait de ses agents, cette responsabilité n'est aussi que la conséquence du droit commun ; les administrations publiques, comme représentant l'État, ne sont pas à l'abri des poursuites judiciaires qui ont pour objet de faire établir et déclarer cette responsabi-

(1) *Op. cit.*, t. II, n° 1356 bis.

(2) Paris, 14 janvier 1834, Le Dieu (S. 34.2.11) ; Cass., 1^{er} avril 1845, Depeyre (D. 45.1.261) ; Colmar, 25 janvier 1848, Turck (D.49.2.61 et S. 49.2.345) ; Cass., 22 novembre 1848, Carrey (D. 48.1.252) ; Cass., 12 janvier 1849, Vendermarq (D. 49.1.39) ; Cass., 19 décembre 1854, Archer (D. 53.1.37).

lité et de faire reconnaître les conséquences légales qui en découlent (arrêt du 19 décembre 1854). »

43. — Le vice de cette doctrine, qui ne compte aujourd'hui que de rares partisans et que rejettent les arrêts récents de la Cour de cassation, se trouve, nous semble-t-il, non seulement dans son point de départ (nous avons déjà démontré que les articles 1382 et suivants ne s'appliquaient pas à l'État), mais encore dans le passage de ce point de départ à la conclusion : les textes du Code civil peuvent être appliqués aussi bien par l'autorité administrative que par l'autorité judiciaire. Résoudre la question de compétence en faveur de l'une ou de l'autre de ces autorités, suivant que la règle à appliquer est ou non prise dans le Code civil, serait une solution trop simple et trop arbitraire. La distinction du contentieux administratif et du contentieux judiciaire repose sur des bases autrement rationnelles et autrement juridiques !

44. — A l'heure actuelle, la thèse qui semble avoir rallié tous les esprits, réserve à l'autorité administrative la connaissance des actions en responsabilité dirigées contre l'État. Le Tribunal des conflits et le Conseil d'État l'ont toujours soutenue avec une remarquable continuité. Les motifs sur lesquels ils ont appuyé leurs décisions ont seuls varié. En faveur de leur opinion, ils ont invoqué tantôt la règle d'après laquelle il appartient à l'autorité administrative de constituer l'État débiteur, tantôt le principe de la séparation des autorités admi-

nistrative et judiciaire, tantôt enfin la nécessité d'appliquer à l'État des règles spéciales dont la nature entraîne l'exclusion de la compétence judiciaire. Ce sont ces divers arguments donnés à l'appui de la compétence administrative, que nous nous proposons d'examiner, afin de pouvoir apprécier la règle à laquelle ils servent de base.

45. — Jusqu'en 1870 le Conseil d'État avait admis la compétence administrative pour les actions en indemnité dirigées contre l'État, en se fondant sur la loi des 17 juillet, 8 août 1790 dont l'article 1^{er} porte : « L'Assemblée nationale décrète comme principe constitutionnel que nulle créance sur le Trésor public ne peut être admise parmi les dettes de l'État qu'en vertu d'un décret de l'Assemblée nationale sanctionné par le roi », et sur la loi du 26 septembre 1793 qui décide que « toutes les créances de l'État seront réglées administrativement ».

Les opérations que visent ces textes ne constituent pas uniquement des opérations de pure comptabilité, consistant à recevoir les titres de créance, à vérifier les déchéances qui leur seraient opposables, les crédits sur lesquels leurs paiements pourraient être imputés ; mais elles comportent en outre la reconnaissance définitive ou le rejet de la créance et, suivant les termes mêmes de la loi du 8 août 1790, « l'examen de toute demande sur le Trésor public susceptible de contestation (1) ».

(1) Voyez en ce sens : Brémont, *op. cit.*, n^{os} 1582 et suiv. ; R. Darestre, *La justice administrative*, p. 277 et suiv. ; Hauriou, *op. cit.*, p. 708 ; Laferrière, *op. cit.*, t. 1, p. 432 et suiv.

On a cependant soutenu (1) que ces textes ne faisaient allusion qu'à la liquidation des dettes qui constituerait une opération de pure comptabilité, et qu'ils ne s'appliquaient pas au pouvoir de statuer sur l'existence même de la dette. Mais cette opinion doit être rejetée : les termes de ces lois ne nous permettent pas de leur donner une interprétation aussi restrictive, qui serait d'ailleurs contraire à celle qu'on leur a donnée dès leur promulgation, puisque Merlin, résumant la jurisprudence de son temps, écrit dans son *Répertoire* (V^o *Dette publique*) : « Il est aujourd'hui de principe que les Tribunaux judiciaires ne peuvent connaître des actions qui tendent à faire déclarer l'État débiteur ».

On a aussi objecté que ces lois n'avaient qu'un caractère transitoire. Le législateur, a-t-on dit, a depuis lors attribué à l'autorité judiciaire le règlement des indemnités d'expropriation ainsi que celui des indemnités de réquisition. L'autorité administrative elle-même reconnaît son incompetence pour les actions en indemnité dirigées contre l'État agissant dans l'intérêt de son domaine privé, et, dans les récentes décisions auxquelles ont donné lieu les questions de responsabilité civile de l'État à raison des fautes qu'il commet dans les services publics, elle ne tire plus des lois de 1790 et de 1793 l'argument qu'elle tirait avant pour faire prévaloir sa compétence.

(1) Sourdat, *op. cit.*, n^{os} 1337 et suiv.

Cette objection ne nous paraît pas fondée. Si nombreuses que puissent être les exceptions apportées par le législateur ou la jurisprudence à la règle que l'autorité administrative est seule compétente pour déclarer l'État débiteur, cette règle n'en subsiste pas moins : la jurisprudence n'a jamais eu l'intention de la méconnaître en laissant dans le contentieux judiciaire les actions dirigées contre l'État considéré comme propriétaire ; elle n'a fait ainsi qu'appliquer le principe que l'État propriétaire ordinaire est soumis aux règles et aux juridictions de droit commun.

En outre de ce fait que le Tribunal des conflits et le Conseil d'État ont laissé de côté depuis 1873 toute allusion au pouvoir du ministre liquidateur, on ne peut conclure qu'ils n'aient pas foi dans les lois de 1791 et de 1793 comme base légale de la compétence administrative pour les demandes tendant à faire déclarer l'État débiteur : « Une telle innovation (1), dit M. Laferrière, ne peut s'induire des modifications apportées à la forme d'arrêts dont le fond est toujours resté le même. » C'est uniquement parce que ce motif pouvait prêter à contes-

(1) *Op. cit.*, t. I, p. 435. Ce système de rédaction, fait remarquer dans un autre passage l'éminent auteur, est moins une innovation qu'un retour aux formules déjà adoptées par le premier Tribunal des conflits notamment dans les décisions du 20 mai 1850, Manoury (D. 50.3.65 et S. 50.2.618) ; 7 juillet 1850, Letellier (D. 51.2.26) et du 7 avril 1851, Cailliau (D. 51.3.35 et S. 51.2.583). A cette époque aussi on avait évité de rattacher à la doctrine de l'État débiteur la compétence administrative pour les actions en responsabilité formées contre l'État.

tation (1) qu'il a disparu de la rédaction des arrêts du Conseil d'État, sous l'influence du Tribunal des conflits qui base toutes ses décisions sur le principe de la séparation des autorités et sur la prohibition qui en résulte pour les tribunaux judiciaires de s'immiscer dans le fonctionnement des services publics.

Nous considérons donc comme certaine la règle qui sert de base à de nombreuses décisions (2), et d'après laquelle l'autorité administrative est en principe seule compétente pour connaître des actions tendant à déclarer l'État débiteur, et nous en concluons que c'est à elle seule qu'il appartient de condamner l'État à réparer le dommage causé par sa faute.

46. — C'est en se fondant sur le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire formulé par les lois des 16-24 août 1790 et du 16 fructidor an III que le Tribunal des conflits et le Conseil d'État ont fait prévaloir dans leurs récentes décisions la compétence administrative. La formule de ces lois est en effet particulièrement énergique : « Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière

(1) La Cour de cassation a toujours refusé d'admettre le principe de la liquidation des dettes de l'État par l'autorité administrative.

(2) Conseil d'État, 1^{er} juin 1861, Baudry (D. 61.3.42 et S. 61.2.519); 6 août 1861, Dakeister (D. 62.3.4 et S. 62.2.139); 29 mai 1867, Bourdet; 11 mai 1870, Valéry, etc. En outre un arrêt, isolé il est vrai, du nouveau Tribunal des conflits rendu le 20 mai 1882, De Divonne et du Roure (D. 83.3.115 et S. 84.3.41) vise la loi du 26 septembre 1793 et l'applique comme étant toujours en vigueur et présentant un caractère permanent.

que ce soit les opérations des corps administratifs. »
« Cela ne signifie pas seulement, écrit M. David commissaire du gouvernement près le Tribunal des conflits, que les juges devront s'abstenir de décider par voie de dispositions générales et réglementaires, d'annuler ou de redresser les actes de l'autorité administrative, d'en critiquer la légalité. Cela veut dire aussi qu'ils sont radicalement incompétents pour connaître de toutes les demandes formées contre l'administration à raison des services publics, quel que soit leur objet, et alors même qu'elles tendraient, non pas à faire annuler, réformer ou interpréter par l'autorité judiciaire les actes de l'administration, mais simplement à faire prononcer contre elle des condamnations pécuniaires en réparation des dommages causés par ses opérations (1). »

C'est sur cette base que M. Michoud s'est appuyé pour admettre la compétence administrative, tout en soumettant la responsabilité que l'État peut encourir à raison des fautes commises par ses représentants dans la gestion des services publics aux règles édictées par les articles 1382 et suivants du Code civil : « La pensée, dit-il, qui ressort de ces textes (lois des 16-24 août 1790 et du 16 fructidor an III), c'est le désir d'empêcher les tribunaux d'entraver la marche de l'administration

(1) Tribunal des conflits, 8 février 1873 (D. 73.3.20 et S. 73.2.153). Les conclusions du commissaire du gouvernement, rapportées dans ces deux recueils d'arrêts, contiennent un remarquable exposé de cette question de compétence.

dans l'accomplissement des services publics : défense de troubler les opérations des corps administratifs ; défense de connaître des actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient. Il est tout à fait rationnel, quand on prend ce point de départ, de soumettre aux tribunaux administratifs l'ensemble des réclamations que peut occasionner la marche d'un service public sans se préoccuper préalablement du point de savoir si l'action est basée sur un acte de gestion ou sur un acte d'autorité. Sinon, les opérations du corps administratif, qui présentent presque toujours ces deux éléments intimement mêlés, pourraient se trouver constamment soumises à l'examen des tribunaux judiciaires dont on a, à tort ou à raison, redouté les empiétements. Il est vrai que la règle ne s'applique pas, en principe, aux contrats passés par l'État ; mais c'est que, dans ces contrats, il a volontairement accepté la compétence judiciaire par cela seul qu'il contractait ; et d'ailleurs les exceptions à cette compétence sont si nombreuses, pour les contrats passés en vue des services publics, qu'elles en sont presque devenues la règle ; ce qui, nous semble-t-il, trahit l'influence latente sur le législateur des principes contenus dans les lois de 1790 et de l'an III. On a placé dans le contentieux administratif tous les contrats de l'État qui intéressent directement la marche des services publics, tels que les marchés de travaux publics et les marchés de fournitures. Il est donc tout naturel d'y

placer aussi les actions basées sur les dommages causés aux tiers dans la marche de ces services (1). »

47. — Si la compétence administrative est admise par les auteurs qui font de la question de la responsabilité pécuniaire de l'État une question de droit civil, elle s'impose à ceux qui, comme nous, en font une question d'ordre administratif. La doctrine que nous avons adoptée sur le fond entraîne nécessairement l'exclusion de la compétence judiciaire. Selon nous, en effet, l'obligation pour l'État d'indemniser ceux qui ont souffert de ses fautes découle de l'équité : son existence dépendra de la cause du dommage, son étendue variera d'après la nature du délit, d'après les instructions données à l'agent qui en est l'auteur, d'après l'indépendance plus ou moins grande de ses fonctions, suivant les besoins et les nécessités de chaque service ; en un mot, d'après une infinité de circonstances d'ordre purement administratif que la juridiction administrative a seule les moyens et le pouvoir de connaître, puisque seule elle peut étendre ses investigations sur la manière dont fonctionnent les divers services publics et sur les rapports qui existent dans chaque service entre les fonctionnaires appartenant aux divers degrés de la hiérarchie.

Cette doctrine est enseignée par les auteurs les plus considérables (2).

(1) Michoud, *op. cit.*, n° 34.

(2) Notamment par : Aucoc, *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, t. I, n° 288 et n° 332 (2^e édit.) ; Brémond, *Com-*

Tout désaccord de jurisprudence a maintenant disparu au sujet du règlement de cette question de compétence. La persistance de l'autorité administrative à consacrer sa propre compétence dans les questions où la responsabilité de l'État est mise en jeu a exercé une certaine influence sur l'autorité judiciaire qui a abandonné le système qu'elle avait d'abord soutenu et a admis la doctrine du Tribunal des conflits (1). Cette doctrine du Tribunal suprême s'est principalement

pétence administrative, nos 1504 et suiv. ; Ducrocq, *Cours de droit administratif*, t. II, nos 1055 et suiv. (6^e édit.) ; Hauriou, *Précis de droit administratif*, p. 174 et suiv. (3^e édit.) ; Laferrière, t. I, p. 680 (2^e édit.).

(1) La Cour de cassation a plusieurs fois reconnu la compétence administrative : 30 décembre 1873, Peltier et Samson (D. 74.1.379) ; 4 avril 1876, Larre Brousset et 13 juin 1876, Vigoureux (D. 77.1.69) ; 19 novembre 1883, Flornoy (D. 84.1.246) ; 17 mars 1884, Gelyot (D. 84.1.327) ; 26 août 1884, Brion contre administration pénitentiaire de la Guyane (D. 85.1.72, S. 85.1.128).

Deux de ses arrêts résument sa nouvelle doctrine : ce sont ceux du 30 décembre 1873, Peltier et Samson déjà cités ; en voici les considérants : « Attendu que la demande de Peltier motivée sur un fait reproché à l'État personne publique ou à ses agents dans l'accomplissement d'un service public devait être déferée à l'autorité administrative à laquelle seule appartient le pouvoir de rechercher si l'administration ou ses agents ont agi dans la limite des instructions qu'ils ont reçues et quelle peut être la responsabilité qui incomberait à l'État à raison des dommages que des particuliers prétendent leur avoir été causés par le fait des agents employés dans un service public ; Casse, etc. »

Cette jurisprudence a été adoptée par la plupart des Cours d'appel et des Tribunaux qui ont reconnu l'incompétence de l'autorité judiciaire notamment dans les décisions suivantes : Alger, 12 février 1877, Préfet d'Oran (D. 79.2.17) ; Trib. Evreux, 1881, Renoult (D. 81.3.83) ; Trib. de la Seine, 13 février 1883, Graud (*Gaz. Pal.*, 83.1.489) ; Trib. Saint-Etienne, 29 juin 1893 (*Gaz. Pal.*, 93.2.166).

affirmée dans une décision d'autant plus remarquable qu'elle intervint après un long dissentiment entre la Cour de cassation et le Conseil d'État, et qu'elle fit bénéficier l'État de la compétence administrative dans un litige où les circonstances étaient très favorables à la compétence judiciaire : il s'agissait, en effet, de l'accident arrivé à un enfant à la suite d'une imprudence commise par des ouvriers employés dans une manufacture de tabacs, on pouvait se demander si l'État, dans l'exercice de ce monopole industriel et fiscal, devait bénéficier de la compétence administrative ; en outre l'accident était le fait d'ouvriers travaillant dans cette manufacture comme ils auraient pu le faire pour un simple particulier, et il n'était imputé ni à l'exécution, ni à l'infraction d'un règlement administratif. Cet arrêt est motivé uniquement en droit, et il a souvent été reproduit dans les diverses décisions rendues sur la même question. En voici les termes : « Considérant que la responsabilité, qui peut incomber à l'État pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans les services publics, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil pour les rapports de particulier à particulier ; que cette responsabilité n'est ni générale ni absolue ; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés ; que, dès lors, aux termes des lois ci-dessus visées (loi des 16-24 août 1790 et du

16 fructidor an III), l'autorité administrative est seule compétente pour en connaître. »

A cette formule générale qui leur est commune, beaucoup de décisions ajoutent souvent, pour donner plus d'énergie à leur pensée : « Que les Tribunaux civils ne peuvent être régulièrement saisis de l'examen de la responsabilité civile de l'État en pareille matière que dans les cas où la connaissance leur en a été expressément attribuée par une disposition légale. »

48. — Tels sont les principes appliqués aux actions dirigées contre l'administration des postes et télégraphes par une jurisprudence imposante qui peut être considérée aujourd'hui comme définitivement fixée. La compétence administrative a maintes fois été admise pour les réclamations qui naissent des détournements commis par des employés ou par des entrepreneurs (1), pour celles qui sont basées sur le défaut de transmission des dépêches (2), pour les demandes de remboursement de mandats qui n'ont pas été payés aux bénéficiaires (3), pour les actions en indemnité fondées sur la perte ou l'avarie des colis postaux (4).

(1) Trib. confl., 20 mai 1850, Manoury (S. 50.2.618) ; 7 avril 1851, Cailliau (S. 51.2.583) ; 4 juillet 1874, Rusciti (S. 74.2.328) ; Cons. d'Ét., 9 février 1847, Legal (S. 47.2.378) ; 29 mars 1853, Cailleau et Décle (D. 53.3.55) ; 6 décembre 1855, Rothschild (D. 59.3.34) ; 20 février 1858, Carcassonne (D. 59.3.34).

(2) Cons. d'Ét., 6 décembre 1875, Gloxin (S. 56.2.508) ; 21 janvier 1871, Dietrich (D. 71.3.25).

(3) Trib. confl., 28 mars 1850, Leclaerc (S. 51.2.302) ; 20 décembre 1884, Maillé (S. 86.3.43) ; Trib. de la Seine, 13 décembre 1873, Gauthier (D. 74.5.120).

(4) Cons. d'Ét., 20 février 1891, Salles (S. 93.3.18) ; 8 décembre

Les demandes d'indemnité formées contre l'administration des contributions indirectes et celle des douanes doivent également être portées devant l'autorité administrative toutes les fois qu'elles ne se rattachent pas accessoirement à une contestation relative à la perception des droits ou qu'il n'en a pas été décidé autrement par un texte formel (1).

C'est aussi à cette autorité qu'il appartient d'apprécier la responsabilité civile que l'État peut encourir, soit à raison des dommages et des accidents occasionnés par les militaires (2), leurs armes (3), leurs che-

1894, Bourgeois (S. 96.3.143) ; Cour de Rennes, 19 janvier 1897 (D. 99.2.68) ; Montpellier, 24 octobre 1898 (D. 99.2.68) ; Trib. comm. de la Seine, 15 décembre 1898, d'Aubery (S. 99.2.253). Au point de vue de la compétence, même lorsqu'on poursuit la compagnie de transport, tout se passe comme si l'administration des postes était assignée : car vis-à-vis du public c'est cette administration qui est chargée du service des colis postaux. Il s'agit donc d'une action en responsabilité civile dirigée contre l'État. Par conséquent les principes généraux conduisent à admettre la compétence administrative, sans qu'il soit besoin d'invoquer l'article 10 de la convention du 2 novembre 1880 ratifiée par la loi du 3 mars 1881, article dont la portée a été justement contestée. Charreyre dans la *Revue générale d'administration*, 1894, t. II, p. 50 et les notes de Hauriou sous les arrêts précités (dans Sirey).

(1) Trib. confl., 4^{er} mai 1875, Colin (S. 75.2.185) ; 29 mai 1875, Ramel (S. 77.2.218) ; 31 juillet 1875, Renaux (S. 75.2.305) ; 20 mai 1882, de Divonne et du Roure (S. 84.3.41) ; Cass., 4 avril 1876, Larre Bruset et 13 juin 1876, Vigoureux (D. 77.1.69) ; 30 décembre 1873, Peltier (S. 74.1.66) ; Cour de Paris, 19 avril 1899 (*Gaz. Trib.*, 11 mai 1899). Un arrêt de la Cour de cassation, d'ailleurs isolé, a admis la compétence judiciaire pour apprécier la responsabilité civile que l'État peut encourir à raison des fautes de ses agents : 13 août 1877, Page (S. 78.1.109).

(2) Trib. confl., 25 janvier 1873, Planque et Papelard (S. 73.2.425) ; 8 février 1873, Dugave et Bransiet (S. 73.2.153) ; 8 décembre 1894, Gresler (S. 96.3.156) ; 29 novembre 1890, Boutes et Bruniquel (D. 92.3.47).

(3) Trib. confl., 15 février 1890, Piéri (S. 92.3.73) ; Cons. d'Ét..

vaux (1) ou les matières explosibles dont ils sont chargés de prendre soin (2), soit à la suite de la mort d'un individu qui s'est noyé en traversant un pont de bateau que l'on avait ouvert sans prévenir le public (3), soit enfin à la suite du préjudice qu'aurait causé à des propriétaires la non-réalisation d'un projet d'échange avec l'administration de la guerre (4).

Les mêmes règles de compétence ont été appliquées aux actions dirigées contre l'administration de la marine et auxquelles avaient donné naissance les abordages occasionnés par les bâtiments de l'État (5), le préjudice causé par l'opposition faite au départ d'un navire marchand (6) ou la perte d'un canot imputée à l'incurie des officiers d'un port (7).

Le contentieux administratif se compose en outre des actions en responsabilité dirigées contre l'État à la suite

25 février 1881, Desnoyes (S. 82.3.47); 11 mai 1883, Duvart (D. 85.3.3); 7 juillet 1893, Jamonet (S. 95.3.64); 5 janvier 1894, Pins (S. 95.3.125); Paris, 10 juillet 1870, Vitte (D. 71.2.149).

(1) Cons. d'Ét., 1^{er} juin 1861, Baudry (S. 61.2.519); 20 août 1847, Beauzement (D. 48.3.51); 7 mai 1862, Vincent (D. 62.3.83); 22 novembre 1867, Ruault (S. 68.2.291); 6 décembre 1895, Chenal (S. 98.3.3); Alger, 12 février 1877, Préfet d'Oran (S. 77.2.163).

(2) Trib. confl., 25 janvier 1873, chemins de fer Paris-Lyon (D. 73.3.17).

(3) Trib. Seine, 9 juillet 1873, Baudin (D. 74.3.27).

(4) Trib. confl., 12 mai 1883, Calmels et Périer (D. 84.3.126).

(5) Cons. d'Ét., 15 août 1861, Glass Elliot; 14 mars 1873, Maurel; 16 janvier 1875, Valéry; 27 juillet 1894, Dixon (D. 95.3.64); Aix, 15 janvier 1856, Administration de la marine (D. 57.2.13).

(6) Cons. d'Ét., 21 septembre 1827, Lemercier; 6 mars 1828, Favre; 6 août 1861, Cardin (S. 62.2.139).

(7) Cass., 19 novembre 1883, Adm. de la marine (S. 84.4.310).

des accidents dont sont victimes soit ses entrepreneurs (1), soit ses ouvriers ou des tiers dans ses ateliers, ses usines ou ses manufactures (2).

Il comprend encore les demandes d'indemnité basées sur les fautes de l'administration des forêts (3), de l'administration du Trésor (4) ou de l'administration pénitentiaire (5).

Enfin les litiges suivants ont été attribués à la juridiction administrative : elle a eu à apprécier la responsabilité que l'État peut encourir soit à la suite de fausses manœuvres effectuées par les préposés de la navigation d'un canal (6), soit à la suite de la faute de l'administration d'une école vétérinaire (7), soit à la suite de cris et de hurlements d'animaux soumis à des expériences de vivisection dans un établissement public d'instruction (8), soit enfin à la suite de la faute d'un ministre

(1) Cons. d'Ét., 26 avril 1847, Brunet (D. 47.3.113).

(2) Trib. confl., 8 février 1873, Blanco (S. 73.2.153) ; Cons. d'Ét., 4 avril 1879, Guérin (D. 79.3.54) ; 11 mars 1881, Lanciaux (D. 82.3.83) ; 28 février 1896, Marchal (D. 97.5.512) ; 24 juin 1895, Pierre (D. 96.3.65) ; 24 décembre 1897, Dotti (D. 99.3.34).

Cette règle de compétence doit être maintenue, la loi du 9 avril 1898 n'y apporte d'exceptions que dans les cas spéciaux qu'elle prévoit.

(3) Trib. confl., 10 mai 1890, commune d'Uvernet (S. 92.3.105) ; Cons. d'Ét., 25 mars 1852, commune de Péron (S. 52.2.372) ; 15 janvier 1886, L'État (S. 87.3.44) ; Alger, 29 octobre 1896, commune de Colea (D. 98.2.324).

(4) Cons. d'Ét., 28 août 1844, Arremburu ; 12 juillet 1882, Cordier (S. 84.3.46).

(5) Cass., 26 août 1884, Adm. pénit. (S. 85.1.128).

(6) Cons. d'Ét., 2 mai 1845, Carisey (D. 45.3.147).

(7) Cons. d'Ét., 10 mars 1853, Perregaux (S. 53.2.731).

(8) Cass., 17 mars 1884, Gelyot (S. 84.1.224).

qui, sans en avoir le droit, a consenti une transaction pour le compte de l'État (1).

Et il importe de remarquer que la compétence judiciaire est écartée non seulement lorsque l'État est l'objet de poursuites directes mais encore lorsqu'il est mis en cause par voie d'appel en garantie. L'action principale peut relever de la juridiction civile, mais l'action en garantie échappe à cette juridiction à raison de l'incompétence de celle-ci à l'égard du garant. L'article 181 du Code de procédure (2), qui déroge à la compétence *ratione personæ*, ne saurait porter atteinte à la compétence *ratione materiæ* qui dérive ici du principe de la séparation des autorités (3).

49. — Ainsi donc, à quelque point de vue que l'on se place, l'action en responsabilité contre l'État doit être portée devant les tribunaux administratifs : soit à cause de la dette qu'elle fait naître vis-à-vis de l'État et des lois sur la liquidation, soit en vertu du principe de la séparation des autorités, soit enfin à raison de la nécessité qu'il y a de soumettre cette responsabilité à des

(1) Trib. confl., 3 juillet 1886, Evêque de Moulins (S. 88.3.22).

(2) Cet article porte que « ceux qui seront assignés en garantie seront tenus de procéder devant le tribunal où la demande originaire sera pendante encore qu'ils déniaient être garants ».

(3) Trib. confl., 25 janvier 1873, Chemins de fer de Lyon (S. 73.2.125) ; 8 février 1873, Dugave (D. 73.3.17) ; 17 janvier 1874, Ferrandini (D.75.3.2) ; 10 mai 1890, commune d'Uvernet (D. 91.3.108) ; De Divonne et du Roure, 20 mai 1882 (S. 84.3.41) ; Cass., 27 octobre 1897, compagnie franco-algérienne contre Lloyd et l'État (S. 98.1.144).

règles spéciales dont la nature entraîne l'exclusion de la compétence judiciaire.

Mais il ne suffit pas d'avoir écarté la compétence judiciaire, il faut encore déterminer parmi les tribunaux administratifs celui qui devra être saisi de cette action. Le législateur n'en ayant désigné aucun, ce sera le Conseil d'État qui connaîtra de l'affaire, et la jugera en premier et en dernier ressort ; c'est lui en effet qui est le juge ordinaire du contentieux administratif, en cette qualité il statue sur tous les litiges administratifs auxquels la loi n'a pas assigné d'autres juges (1).

Une décision ministérielle est le préliminaire nécessaire de ce recours au Conseil d'État. C'est en effet un élément essentiel du débat contentieux : sans elle il ne peut y avoir de litige, puisqu'il n'y a pas d'opposition constatée entre les prétentions de l'État et celles de la partie. Celui qui voudra réclamer une indemnité à l'État devra donc s'adresser tout d'abord au ministre du département intéressé qui prendra une décision, non comme juge, mais comme administrateur ; la doctrine du ministre-juge est aujourd'hui complètement abandonnée. C'est cette décision qui peut être l'objet d'un recours contentieux devant le Conseil d'État fonctionnant non comme juge d'appel, mais comme juge de premier ressort (2).

Ce n'est point ici le lieu de détailler la procédure

(1) Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 322 et suiv.

(2) Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 450 et suiv., 462 et suiv.

suivie pour faire apprécier la responsabilité civile de l'État : c'est la procédure ordinaire, aucune loi spéciale n'y ayant dérogé (1).

50. — De nombreuses exceptions ont été apportées par le législateur et même, dans certains cas, par la jurisprudence à cette règle générale de compétence. C'est par l'examen de ces dérogations que nous terminerons cette étude.

Les actions en indemnité dirigées contre l'État à raison des dommages causés par les travaux publics doivent être portées devant le Conseil de préfecture en vertu de l'article 4, § 3 de la loi du 28 pluviôse an VIII. Il n'est pas inutile d'affirmer cette règle en présence des termes équivoques de ce texte qui défère au Conseil de préfecture « les torts et les dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs, et non du fait de l'administration » : il n'y a aucun compte à tenir de cette réserve qui est due à une erreur de rédaction.

Après de longues hésitations (2), la jurisprudence est aujourd'hui unanime à appliquer cette règle de compétence aux dommages aux personnes comme aux dommages aux biens, lorsqu'ils résultent de travaux publics de l'État (3). Cette interprétation doit être

(1) Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 327 et suiv.

(2) Voy. Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 165 et suiv.

(3) Trib. confl., 29 décembre 1877, Leclercq (D. 78.3.44). Ce tribunal n'admet de règles différentes que lorsque l'action en indemnité n'est pas de nature à réfléchir contre l'État, par exemple lorsque l'entrepreneur est seul responsable (il en est ainsi dans le cas où un

approuvée. En effet loin d'admettre aucune distinction, le législateur de l'an VIII a voulu donner à sa disposition le sens le plus large possible puisqu'il parle des « torts et dommages ». Grâce à cette règle unique, on évite les complications très préjudiciables aux parties qui ont souffert d'un accident, car la compétence du Conseil de préfecture est la seule qui puisse s'exercer en cette matière sans partage, sans conflit et sans question préjudicielle.

Ainsi le Conseil de préfecture est compétent toutes les fois que l'une quelconque des conséquences de l'opération des travaux publics est de nature à réfléchir sur l'État et à lui infliger une perte pécuniaire. Tel est le principe dont il nous faut étudier la portée d'application.

51. — Il importe de déterminer tout d'abord les limites qui séparent les attributions du Conseil de préfecture de celles du juge ordinaire du contentieux administratif. Dans tous les cas où l'opération de travail public est l'élément principal du litige, celui-ci rentre dans les prévisions de la loi du 28 pluviôse an VIII.

Telle est la règle que la jurisprudence a appliquée aux dommages résultant du mauvais état de l'ouvrage public, sans distinguer si ce mauvais état provient d'un vice de construction, d'un défaut d'entretien ou de toute autre cause (1).

accident est arrivé à l'un de ses ouvriers sans qu'il y ait faute de l'administration) ou bien lorsqu'il s'agit de travaux des communes.

(1) Trib. confl., 17 avril 1886, O Carrol (D. 87.3.96) ; 11 juillet 1891, Lagrave (*Leb.*, p. 544).

La compétence du Conseil d'État reparaît si le dommage a sa source dans la négligence ou la maladresse des agents préposés au fonctionnement de l'ouvrage public d'ailleurs en bon état (1).

Enfin, si le dommage peut être attribué à la fois au mauvais état de l'ouvrage et à la faute de l'administration, la solution de la question de compétence dépendra des circonstances de l'affaire et variera avec l'importance respective des éléments du litige (2).

52. — En outre, l'expression « dommages causés par les travaux publics » doit être prise dans son sens le plus large et s'appliquer, non seulement aux dommages qui résultent de l'exécution du travail, mais encore à ceux qui sont occasionnés par l'ouvrage public lui-même tel qu'il est et se comporte une fois qu'il est achevé, c'est-à-dire par le mode spécial d'exploitation auquel il est consacré. De là la nécessité, en ce qui concerne les chemins de fer, de préciser la ligne de démarcation entre les faits d'exploitation qui appartiennent au contentieux judiciaire, et ceux qui se rattachent au contentieux administratif (3).

Tandis que le Conseil de préfecture est compétent

(1) Cons. d'Ét., 6 janvier 1882, Vauvillé (D. 83.3.43). Un arrêt d'ailleurs isolé décide le contraire dans un cas analogue. Cons. d'Ét., 8 août 1892, Minist. trav. publics (D. 93.3.91).

(2) La compétence du Conseil d'État a été admise par un arrêt du 28 mars 1885, Min. trav. publics. Celle du Conseil de préfecture a prévalu dans d'autres cas : Trib. confl., 30 juin 1894, Losser.

(3) La jurisprudence admet la compétence judiciaire, même lorsqu'il s'agit de l'exploitation du réseau de l'État.

lorsque le fait dont on se plaint est inséparable du travail public lui-même, le dommage qui n'en est pas une conséquence nécessaire et immédiate ressortit aux tribunaux judiciaires.

Tel est le principe qui a inspiré la jurisprudence dans la distinction qu'elle a admise entre les trépidations occasionnées par le passage des trains et les dommages causés par la fumée des locomotives (1). En effet, les trépidations se rattachent nécessairement à la création de la ligne de chemin de fer qui est construite en vue de la circulation des trains : elles rentrent donc dans les prévisions de la loi de pluviôse an VIII. La fumée résulte bien du mouvement des trains ; mais elle n'en est pas une conséquence nécessaire, car on pourrait l'éviter au moyen de combustibles et d'appareils spéciaux ; aussi les actions en dommages-intérêts auxquelles elle peut donner naissance relèvent de l'autorité judiciaire, comme d'ailleurs toutes les actions auxquelles donnent lieu les opérations qui ne concernent pas l'usage direct de la voie ferrée, telles que les travaux exécutés dans les ateliers de fabrication et de réparation, les manipulations effectuées dans les dépôts de marchandises.

(1) Trib. confl., 26 juillet 1894, *Strachman* (D. 95.3.72) ; Orléans, 25 février 1885 et sur pourvoi, Req., 3 janvier 1887 (D. 88.1.39).

Le Conseil d'État n'a admis la compétence administrative qu'en rattachant le dégagement des fumées à la disposition des ouvrages, 16 mai 1879, *Vitte* (D. 79.3.106) ; 6 mai 1887, *Ferréol* (D. 88.3.90).

53. — Des lois spéciales ont attribué à l'autorité judiciaire la connaissance de certaines actions en responsabilité dirigées contre l'administration des postes : ce sont les lois du 26 août 1790 pour les taxes, du 4 juin 1859 et du 25 janvier 1873 pour les valeurs déclarées insérées dans les lettres (1), du 20 juillet 1892 pour les envois à livrer contre remboursement.

Cette attribution de compétence doit-elle être restreinte aux hypothèses prévues par ces lois ? M. Hauriou ne le pense pas (2). Cet éminent auteur soutient que l'État est justiciable des tribunaux ordinaires toutes les fois qu'il gère des services non monopolisés comme les services des colis postaux, des valeurs déclarées, des abonnements aux journaux, des envois à livrer contre remboursement ; car l'État joue alors le rôle de personne privée, c'est un particulier en concurrence avec d'autres particuliers.

La compétence administrative, toujours d'après cette théorie, ne doit être admise que pour les services monopolisés parce que ce sont les seuls qui soient gérés à titre de puissance publique, comme par exemple les services des lettres fermées, des lettres recommandées, des paquets au-dessous de 1 kilogramme.

Il nous paraît impossible d'accepter une pareille doctrine que la jurisprudence a d'ailleurs refusé de consacrer. Une disposition législative nous paraît nécessaire

(1) Cass., 11 novembre 1878, Vézy (D. 78.1.465).

(2) Note dans Sirey (93.3.18).

pour étendre la compétence judiciaire à tous les services non monopolisés et pour déroger ainsi aux principes contenus dans les lois sur la liquidation des dettes de l'État et la séparation des autorités administrative et judiciaire ; or cette disposition nous fait absolument défaut.

54. — Les demandes en dommages-intérêts à raison des préjudices causés en matière de contributions sont jugées par le juge de l'impôt lorsqu'elles se rattachent accessoirement à une contestation relative à la perception des droits et en sont une conséquence nécessaire et inséparable. Il en résulte que l'action en réparation du dommage causé par une contrainte, une saisie, ou plus généralement un acte de poursuite irrégulier est de la compétence des tribunaux judiciaires s'il s'agit d'impôt indirect, ou de la compétence du Conseil de préfecture s'il s'agit d'impôt direct (1).

En outre pour l'administration des douanes, la loi des 6-22 août 1791 (Titre XI, art. 2) investit l'autorité judiciaire du pouvoir de connaître des actions principales en dommages-intérêts fondées sur le préjudice causé par le refus de la part des préposés des douanes de délivrer des acquits à caution, congés ou passavants.

Quant à l'article 19 du titre XIII de la loi du 22 août 1791 qu'on a quelquefois interprété comme attribuant à l'autorité judiciaire la connaissance de toutes les

(1) Cass., 15 août 1872, Martin (D. 72.1.206) ; 30 décembre 1873, Peltier (D. 74.1.379).

contestations relatives à la responsabilité de l'État à raison des fautes commises par les employés des douanes, il se borne à poser le principe de cette responsabilité sans rien dire de la question de compétence (1) ; par suite celle-ci reste soumise aux règles générales que nous avons déjà exposées.

55. — Une jurisprudence constante attribue au contentieux judiciaire les actions en indemnité dirigées contre l'État assigné en qualité de propriétaire et d'administrateur de son domaine privé ; il est alors soumis à la même responsabilité et est justiciable des mêmes tribunaux que les simples particuliers ; c'est là une règle traditionnelle dans notre droit.

Ce principe a été appliqué aux demandes en dommages-intérêts intentées contre l'État soit à la suite d'accidents occasionnés par le défaut d'entretien ou le vice de construction de ses édifices (2), soit à la suite d'une contrefaçon qu'il avait commise (3).

56. — L'article 22 de la loi du 15 juillet 1845 soumet l'État exploitant une voie ferrée à ses frais et pour son compte à la même responsabilité que les compagnies concessionnaires. On en a conclu qu'il devait être jus-

(1) Cet article est ainsi conçu : « La régie sera responsable du fait de ses préposés dans l'exercice et pour raisons de leurs fonctions seulement, sauf son recours contre eux ou leurs cautions ». Cf. Trib. confl., 31 juillet 1875, Renaux (S. 75.2.305). *Contra* Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 684.

(2) Trib. confl., 24 mai 1884, Linas (D. 85.3.110) ; Cour d'appel de Paris, 21 juin 1898 (D. 99.2.289 et la note de M. Appleton).

(3) Cass., 1^{er} février 1892, Sourbé (D. 92.1.417).

ticiable des mêmes juridictions que ces compagnies ; c'est ainsi que les tribunaux de commerce tranchent les litiges concernant l'exploitation des chemins de fer de l'État (1).

Cette jurisprudence ne doit pas être approuvée. Il nous semble que rien ne justifie une pareille dérogation aux règles de compétence. Nous ne saurions admettre d'autres exceptions aux principes généraux que nous avons développés que celles qui découlent d'un texte ou d'un principe juridique reconnu. Il y a d'ailleurs quelque contradiction à traiter l'État différemment suivant qu'il gère un service postal non monopolisé ou un chemin de fer alors que dans ces deux cas il est entrepreneur de transport, comme pourrait l'être un simple particulier

57. — D'après l'article 446 du Code d'instruction criminelle, remanié par la loi du 8 juin 1895 concernant la réparation des erreurs judiciaires, c'est la juridiction à laquelle est confié le soin de prononcer la sentence de révision qui a compétence pour accorder l'indemnité demandée par la victime de l'erreur. Ce sera un tribunal judiciaire (la Cour de cassation, une cour d'assise ou un tribunal correctionnel) qui prononcera contre l'État cette condamnation pécuniaire. Cette règle est justifiée : il est naturel que la demande en

(1) Trib. confl., 22 juin 1889, Vergnioux (D. 91.3.1) ; Req., 8 juillet 1889, Dupont (D. 89.1.353). Voy. Brémond, *Examen doctrinal* (Rev. crit., 1891, p. 153 et suiv.) ; Lefebvre, *Du régime légal des chemins de fer l'Etat* ; Chavegrin, note sous Cassation, 18 novembre 1895 (S. 98.1.385).

révision et la demande d'indemnité soient jugées par le même tribunal. D'ailleurs c'eût été déroger au principe de la séparation des autorités judiciaire et administrative que de donner à l'autorité administrative le droit exorbitant de se faire juge des conditions dans lesquelles une affaire a été instruite et jugée par l'autorité judiciaire.

58. — La loi du 9 avril 1898 a fait disparaître la compétence des tribunaux administratifs en matière d'accidents survenus aux ouvriers qui travaillent dans les manufactures de l'État, dans ses chantiers, dans ses entreprises de transport... Le droit de statuer appartient alors à des juges de l'ordre judiciaire, au juge de paix ou au tribunal civil (1).

Il faut faire remarquer que cette loi, malgré l'étendue de son domaine d'application, ne vise que des cas bien déterminés, et ne déroge par conséquent que dans les hypothèses qu'elle prévoit aux règles générales de compétence.

59. — Enfin la loi du 25 juillet 1899 qui a substitué la responsabilité civile de l'État à celle des instituteurs publics a attribué l'appréciation de cette responsabilité aux tribunaux judiciaires. Dans la discussion de cette loi, on n'a donné aucune bonne raison de l'exception ainsi apportée au principe de la compétence de l'autorité administrative pour connaître des actions tendant à faire déclarer l'État débiteur.

(1) Rapport de M. Ricard, *Journal officiel*, *Doc. parl.*, Chambre des députés, 1892, p. 308.

DEUXIÈME PARTIE

DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE DE L'ÉTAT POUR DOMMAGE EXTRAORDINAIRE

CHAPITRE PREMIER

DU DOMMAGE EXTRAORDINAIRE CAUSÉ PAR L'ÉTAT.

SOMMAIRE. — 60. Caractères généraux du dommage extraordinaire. —
61. De ses diverses espèces.

60. — En exerçant les prérogatives exorbitantes du droit commun que la loi lui reconnaît, ou en usant des puissants moyens d'action dont il dispose, l'État accomplit des actes qui par leur nature ou leur importance dépassent de beaucoup ceux que font les individus. Aussi, lui arrive-t-il souvent, tout en restant dans la limite de ses droits, de causer aux biens des particuliers des dommages très étendus (1). Son intervention a

(1) L'État peut aussi, tout en exerçant régulièrement ses droits, causer de graves dommages aux personnes. Dans l'état actuel de notre législation, sa responsabilité ne peut alors être engagée que dans deux cas dont l'un est prévu par la loi du 8 juin 1895 et l'au-

parfois comme conséquence d'imposer aux citoyens dans l'intérêt général une diminution du produit utile qu'ils peuvent retirer des choses ou même de les priver complètement des biens qu'ils possèdent.

Si l'on voulait analyser la cause de ces dommages, il faudrait reconnaître que les uns résultent d'un acte de puissance publique, les autres d'un acte de gestion. Et dans les cas où ils engagent la responsabilité pécuniaire de leur auteur, il importe peu de savoir s'ils proviennent de l'exercice régulier d'un droit ou d'une faute, car ce qui doit seul être pris en considération dans cette théorie, c'est l'importance des dommages, leur caractère exceptionnel.

61. — Certains d'entre eux sont supportés par la nation tout entière. Ce sont ceux qui résultent de l'existence même de l'autorité sociale, du poids et des frais de l'administration publique. Ainsi le préjudice qu'occasionne l'impôt est le même pour tous les citoyens.

Mais il est des cas où la charge sociale retombe inégalement sur les administrés, où elle ne peut être imposée qu'à un nombre relativement restreint d'entre eux. C'est ainsi que les lois qui créent des monopoles au profit de l'État ont pour résultat la suppression de certaines industries privées. On n'exproprie que des biens déterminés. L'ouvrage public ne cause de préju-

tre par celle du 9 avril 1898. Nous avons examiné ces lois dans la première partie de notre étude.

dice qu'aux propriétés dans le voisinage desquelles il est construit. Enfin, pour ne pas citer outre mesure des exemples, les dommages de toutes sortes qu'occasionne la guerre n'atteignent que les biens situés sur le théâtre des opérations militaires.

De tels préjudices sont spéciaux. Ils ne sont infligés qu'à un petit nombre de citoyens, tout en ayant pour but l'accroissement des richesses matérielles de l'État, ou la défense de la nation.

CHAPITRE II

BASE JURIDIQUE DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE DE L'ÉTAT POUR DOMMAGE EXTRAORDINAIRE.

SOMMAIRE. — 62. a) Théorie de l'assurance. Réfutation. — 63. b) La responsabilité civile de l'État découle de l'équité. Discussion des objections opposées à cette théorie. — 64. Conséquences qui en résultent.

62. — Des lois spéciales ont pour certains dommages extraordinaires reconnu la responsabilité civile de l'État ; il importe de résoudre la question de savoir si cette responsabilité peut être admise en dehors des hypothèses prévues par ces lois, d'en rechercher le principe en analysant les rapports sociaux, d'en découvrir et d'en établir la véritable base.

D'après M. Hauriou (1), elle est fondée sur une assurance mutuelle contractée entre les administrés contre les risques des accidents administratifs, et alimentée par des primes incorporées à l'impôt. Pour que cette assurance fonctionne, il est nécessaire qu'un particulier ait subi un préjudice spécial qui le mette vis-à-vis de ses concitoyens dans un état d'inégalité demandant à être corrigé.

(1) *Op. cit.*, p. 174 et suiv.

Si nous repoussons cette théorie, en ce qui concerne l'interprétation de notre législation, c'est par une simple fin de non-recevoir. Elle ne fait reposer la responsabilité de l'État sur aucune base solide. Aucun texte ne nous permet d'accepter les nombreuses conséquences qui en découlent logiquement. Dans l'état actuel de notre droit positif, il nous paraît notamment impossible, comme nous le démontrerons plus loin, de mettre à la charge du Trésor la réparation des dommages provenant de la loi ou d'événements de force majeure.

63. — L'obligation pour l'État de réparer les dommages extraordinaires dont il est l'auteur découle, selon nous, de l'équité : en l'absence d'une disposition législative, elle ne saurait avoir d'autre base juridique. Assurément, personne n'est en droit de se plaindre du préjudice normal, égal pour tous, qui résulte du poids et des frais de l'administration. Mais il est des cas où la charge sociale retombe inégalement sur les administrés, il est juste alors que l'État répare le dommage spécial qui en résulte pour quelques-uns et qu'il attribue à ceux qui sont directement atteints une indemnité aussi complète que possible, qui, payée avec des deniers publics, sera également supportée par tous. C'est à cette seule condition que sera respecté le principe de l'égalité des charges.

Sans doute, la responsabilité civile de l'État n'a pour base aucun texte ; mais pour l'admettre, il n'est pas nécessaire de la fonder sur une disposition législative ;

il suffit qu'elle découle d'un principe juridique qui ait la même valeur qu'une règle textuellement écrite dans la loi. Or, tel est bien le caractère du principe d'équité que nous lui avons assigné comme base, et dont notre législateur s'est inspiré dans la Déclaration des droits de l'homme à propos de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Mais, pourrait-on objecter, d'après le droit privé, pour qu'un fait puisse motiver une action en indemnité, il ne suffit pas qu'il cause un préjudice, il faut encore qu'il soit illicite. Y a-t-il des raisons de traiter l'État moins favorablement que les particuliers, lorsqu'il reste dans la limite de ses droits ? Pourquoi serait-il soumis à une responsabilité plus lourde, alors que sa liberté d'action devrait être plus grande que celle des citoyens ?

Ce serait ravalier singulièrement la souveraineté que de l'assimiler à un droit ordinaire, que d'en faire un droit égoïste de fortune ! L'autorité sociale ne doit pas se considérer comme exploitant l'État à son propre profit. L'administration et les particuliers ne sont pas l'un envers l'autre dans le même état d'indépendance que les particuliers entre eux ; les intérêts généraux dominent toujours les rapports qui les unissent ; et ces intérêts leur imposent des obligations corrélatives et réciproques. L'État doit exercer au profit de tous les droits qui lui sont reconnus, et s'il est parfois utile qu'il sacrifie l'intérêt privé, il ne doit pas le faire sans accorder

une compensation. L'intérêt général lui-même l'exige, car il n'est que la collection des intérêts particuliers.

64. — Tel est le principe juridique de la responsabilité civile de l'État. Afin d'en déterminer exactement la portée, il faut rechercher les conséquences qui en découlent.

Pour que la réparation d'un dommage puisse incomber à l'État, il est nécessaire que ce dommage lui soit imputable, qu'il résulte d'un acte libre et voulu de sa part ; car il s'agit non d'une question de risque comme dans la théorie de M. Hauriou, mais d'une question de responsabilité. Aussi nous ne pouvons admettre que le Trésor, en l'absence d'une disposition législative qui l'y oblige, soit tenu d'indemniser les victimes des faits de guerre, ou d'autres événements occasionnés par la force majeure.

D'autre part, selon nous, les dommages causés aux particuliers par des mesures législatives ne leur ouvrent en principe aucun droit à indemnité. Le législateur peut seul leur accorder une compensation ; le juge ne le peut pas, car en l'allouant à sa place il sortirait de son rôle, puisqu'il ferait produire à la loi un effet qu'elle ne comporte pas, alors qu'il doit se borner à l'appliquer. M. Hauriou résout autrement cette question. Cet éminent auteur reconnaît comme nous que la loi s'impose à tous sans qu'on puisse élever contre elle aucune réclamation ; mais il est logiquement amené à admettre que l'État peut être condamné à réparer le préjudice

spécial qu'il cause en exerçant le pouvoir législatif, car l'assurance contre l'accident administratif gérée par lui a, par sa nature même, un fonctionnement absolument indépendant (1).

En outre l'équité n'exige pas que l'État répare les dommages de peu d'importance qu'il cause en exerçant régulièrement ses droits. En effet suivant la législation civile l'usage régulier d'une faculté légale n'entraîne jamais pour son auteur l'obligation d'indemniser ceux qu'il lèse. Il est juste que l'administration ne soit pas mise en dehors du droit commun lorsqu'elle n'en franchit pas les limites et qu'au point de vue des dommages qu'elle cause, elle soit traitée comme le serait un particulier toutes les fois qu'elle agit comme lui.

Enfin, puisque dans tous les cas où elle est admise la responsabilité pécuniaire de l'État a pour raison d'être la nécessité de répartir les charges sociales sur la nation tout entière afin que chacun n'en supporte en définitive que sa part, le dommage causé servira seul à en déterminer l'étendue. Quel que soit le profit que la société retire de l'opération, ce profit ne sera jamais la mesure de l'indemnité allouée. Le prix payé à l'expro-

(1) En Allemagne où la conception de l'État assureur est généralement admise, la jurisprudence interprète la volonté du législateur dans le sens d'une indemnité, même lorsqu'il ne s'en est pas exprimé formellement. Voy. Gierke, *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung*, p. 804, n. 1 et p. 808, n. 4. Voy. les conclusions de M. le commissaire du gouvernement Arrivière (Cons. d'Et., 7 décembre 1894, p. 660) et l'examen doctrinal de M. Brémond dans la *Revue critique de législation et de jurisprudence* (1896, p. 27).

prié ne doit pas représenter l'utilité acquise par la collectivité, mais bien la valeur enlevée au propriétaire. C'est le dommage causé par les travaux publics que le Conseil de préfecture doit envisager, et non le gain que l'État en retire. L'intérêt que la nation a pu avoir à prendre une mesure de défense ne doit pas entrer en ligne de compte dans la fixation de l'indemnité ; l'étendue du dommage causé doit seule servir à en déterminer le montant.

On prendra en considération non seulement toutes les dépréciations dont le particulier lésé a à se plaindre, mais encore les plus-values spéciales qui peuvent résulter pour lui de l'opération effectuée par l'administration.

Le seul fait à établir en justice sera ici le préjudice éprouvé. Il n'y aura à invoquer ni la faute de l'État ni l'enrichissement qu'a pu lui procurer l'acte dommageable.

CHAPITRE III

ÉTENDUE DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE DE L'ÉTAT POUR DOMMAGE EXTRAORDINAIRE.

SOMMAIRE. — 65. Cette responsabilité n'est admise dans notre droit positif que dans certains cas. — 66. 1^o) Dommages causés par l'application des lois. — 67. 2^o) Dommages causés par l'exercice du droit d'expropriation. — 68. 3^o) Dommages causés par les travaux publics : a) Principe. — 69. b) Dommages ne donnant pas lieu à indemnité. — 70. c) Dommages donnant lieu à indemnité : Extraordinaires. — 71. Directs. — 72. Causés par l'État, ses entrepreneurs ou ses concessionnaires. — 73. 4^o) Dommages causés par la guerre : a) Principe. — 74. b) Faits sur le caractère desquels on s'accorde. — 75. c) Faits sur le caractère desquels diverses opinions ont été émises. — 76. Analyse de la jurisprudence.

65. — Il s'en faut de beaucoup que la loi et la jurisprudence aient déduit du principe d'équité que nous avons assigné comme base à la responsabilité civile de l'État toutes les conséquences qui en découlent logiquement. Dans l'état actuel de notre législation, cette théorie ne s'applique guère qu'aux dommages causés aux propriétés privées. Aussi dans une étude de droit positif, doit-on se contenter d'examiner les hypothèses déterminées dans lesquelles cette responsabilité a été admise.

66. — Suivant la règle que nous avons formulée au

chapitre précédent, les dommages causés par les lois ne donnent naissance à un droit à indemnité que si ces lois reconnaissent ce droit aux personnes qu'elles lèsent. En proclamant dans certains cas la responsabilité pécuniaire du Trésor, le législateur a obéi à des mobiles très divers ; aussi est-il impossible d'édifier ici une théorie générale, et doit-on se contenter de citer des exemples.

C'est ainsi qu'en principe l'établissement des servitudes d'utilité publique ne donne droit à aucune indemnité ; l'article 544 du Code civil admet en effet que le droit de propriété peut être limité par les lois et les règlements, sans ajouter que cette limitation implique l'obligation d'indemniser le propriétaire à qui elle est imposée (1).

De nombreuses atténuations ont été apportées à cette règle par des lois particulières : il découle notamment de la législation des servitudes militaires que leur établissement engage la responsabilité pécuniaire de l'État s'il se trouve, au moment où elles sont établies, dans la zone qui en est grevée, des constructions qu'il faille démolir ou des plantations qu'il faille arracher (2).

La loi du 15 avril 1873 sur la conservation des sépultures des soldats morts pendant la guerre de 1870 décide que l'établissement des servitudes légales résultant du

(1) Cons. d'Ét., 3 février 1857 (D. 57.2.778).

(2) Lois des 10 juillet 1791, 17 juillet 1819 et 23 juin 1854 ; Décret du 10 août 1853.

voisinage de ces cimetières donne lieu à une indemnité (1).

Enfin le décret du 8 janvier 1808 et la loi du 8 avril 1898 ouvrent un droit à indemnité au profit des propriétaires dont les fonds sont grevés de la servitude de halage, toutes les fois que celle-ci est établie sur des terrains qui n'en étaient pas encore grevés.

Les mêmes principes ont été appliqués par la jurisprudence aux dommages causés par des mesures législatives dans des cas très divers. C'est ainsi qu'aucune indemnité n'a été obtenue ni par les fabricants de tabac factice dont l'industrie a été interdite par la loi du 12 février 1835, cette loi ayant gardé le silence sur la question d'indemnité (2); ni par les exploitants des lignes télégraphiques dont la loi du 2 mai 1837 a eu pour effet de supprimer l'industrie sans leur réserver d'indemnité (3).

Par application des mêmes principes, un arrêt a rejeté une demande d'indemnité à raison du remboursement anticipé d'avances faites à l'État par la Compagnie algérienne, remboursement qu'avait ordonné l'article 15 de la loi des finances du 26 décembre 1892 (4).

D'autres mesures législatives proclament la respon-

(1) Quant à l'établissement des servitudes qu'entraîne le voisinage des cimetières ordinaires, il ne donne droit à aucune indemnité (Décrets du 23 prairial an XII et du 7 mars 1808).

(2) Cons. d'Ét., 11 janvier 1838, Duchâtelier (D. 38.3.38).

(3) Cons. d'Ét., 10 août 1852, Ferrier.

(4) Cons. d'Ét., 7 décembre 1894, Compagnie algérienne (*Leb.*, p. 660).

sabilité du Trésor notamment au profit des propriétaires d'esclaves lors de l'abolition de l'esclavage dans les colonies (1), ainsi qu'au profit des fabricants d'allumettes dépossédés par la loi du 2 août 1872 qui a attribué à l'État le monopole de la fabrication et de la vente des allumettes chimiques (2).

67. — L'article 17 de la déclaration du 26 août 1789 et l'article 545 du Code civil sont conçus en termes assez généraux pour obliger l'État à réparer le dommage qu'il cause toutes les fois qu'il use de son droit d'expropriation. De nombreuses lois particulières ont réglementé l'application de ce principe, et la jurisprudence s'en est souvent inspirée.

Dans l'état actuel de notre législation, il y a expropriation non seulement lorsque l'administration poursuit la cession forcée d'un immeuble dans les formes indiquées par la loi générale du 3 mai 1841 ou par les lois relatives à certains objets particuliers (3), mais encore lorsque l'incorporation d'une propriété privée à la voie publique résulte de l'application d'un plan d'alignement (4).

(1) Décrets des 27 avril, 3 mai 1848 ; Lois des 30 avril, 3 mai 1849 et des 24 novembre, 8 décembre 1849.

(2) Cons. d'Et., 5 février 1875, Moroge (S. 76.2.309). Cet arrêt décide que l'indemnité n'est due que dans les limites et sous les conditions prévues par la loi qui l'accorde.

(3) Lois du 3 mai 1841 et du 21 mai 1836 ; Loi du 28 juillet 1885, article 13 (Dépossession définitive résultant de l'établissement de lignes télégraphiques et téléphoniques) ; Loi du 22 décembre 1892, article 9 (Dépossession résultant d'une occupation temporaire prolongée pendant 5 ans).

(4) Lois du 16 septembre 1807, article 50 ; Avis du Cons. d'Et. des 7-20 août 1839, du 1^{er} avril 1841.

Comme la dépossession des immeubles, celle des meubles engage la responsabilité civile de l'administration au profit de laquelle elle a eu lieu : le législateur a maintes fois consacré cette règle (1).

Quant à la jurisprudence, appliquant l'article 545 du Code civil, elle a reconnu le caractère d'une expropriation à l'emprise résultant de la construction d'un ouvrage public sur une propriété privée (2), à celle qui provient de l'interdiction permanente d'exploiter une mine située sous une voie ferrée dont la solidité aurait pu être compromise, ou de relever le niveau d'une maison afin de faciliter la manœuvre d'un pont tournant (3).

Enfin de nombreuses décisions ont appliqué la théorie de l'expropriation à toute emprise d'une propriété privée résultant d'un acte de délimitation du domaine public naturel (4).

(1) Arrêté des consuls du 13 nivôse an X (*Droit de préemption de l'autorité militaire sur les papiers, cartes, etc. trouvés dans la succession des officiers généraux*) ; Loi du 3 juillet 1877 (Réquisition militaire).

(2) Trib. Conf., 26 mai 1894, de Gasté (S. 96.3.33) ; Trib. Seine, 16 juillet 1896, Cauwain.

(3) Trib. Confl., 5 mai 1877, Houillères de Saint-Etienne (S. 77. 2.224) ; Cons. d'Ét., 27 décembre 1860, Compagnie de la Penfeld S. 61.2.521). Dans ces deux hypothèses il y avait en effet dépossession définitive du propriétaire et acquisition par l'administration du sous-sol de la voie ou de l'espace qui se trouve au-dessus de la maison.

(4) Trib. Confl., 11 janvier 1873, de Paris Labrosse (S. 73.2.25) ; Cass., 2 mai 1884, Min. de la marine (S. 86.3.13). Cette jurisprudence si souvent critiquée (Brémond, *op. cit.*, nos 104 et suiv. ; Hauriou, *op.*

68. — L'équité n'exige pas seulement que l'État soit obligé de fournir une indemnité lorsqu'il s'approprie les biens des particuliers, elle l'exige aussi lorsqu'il cause un dommage exceptionnel à la propriété privée, en exécutant des travaux publics : ces travaux sont en effet accomplis dans l'intérêt de la collectivité, avec les deniers publics ; ils doivent donc profiter à tous également et n'imposer à personne de charge extraordinaire. Tel est le principe qui a servi de base à la théorie édictée par la loi et la jurisprudence.

69. — L'application de ce principe nous conduit à admettre que l'administration n'a pas à réparer le préjudice qu'elle cause lorsque ce préjudice est de minime importance.

Exécute-t-elle des travaux qui sont dans les usages courants de la propriété ? Il est juste, dans ce cas, qu'elle ne soit pas mise en dehors du droit commun dont elle-même ne franchit pas les limites, et qu'elle soit traitée au point de vue des dommages qu'elle cause comme le serait tout propriétaire mettant son fonds en valeur ; c'est ainsi que sa responsabilité pécuniaire ne saurait être engagée lorsqu'elle tarit une source en creusant un puits.

De même le préjudice résultant pour les riverains des réparations faites à la voie publique ne peut servir de base à une réclamation d'indemnité, quand il ne cons-

cit., p. 657 et suiv.) a été consacrée, en ce qui concerne la délimitation des fleuves, par l'article 36 de la loi du 8 avril 1898.

titue qu'une gêne temporaire et momentanée peu importante ; d'ailleurs, ce préjudice doit être considéré comme la contre-partie des avantages de la riveraineté, et se trouve compensé le plus souvent par la plus-value résultant des travaux.

L'équité n'exige pas non plus qu'une indemnité soit accordée lorsqu'un travail public porte atteinte à l'occupation par un particulier d'une dépendance du domaine public, car ce particulier ne peut pas se plaindre de ce que l'administration trouble indirectement une possession précaire qu'elle aurait le droit de révoquer directement, puisque le domaine public est inaliénable et imprescriptible. Ainsi, le riverain d'une route n'a pas droit à une indemnité à la suite de la suppression d'un fossé qui amenait sur son terrain les eaux pluviales provenant de la route.

70. — Mais, par ses travaux publics, l'État, tout en restant dans la limite de ses droits, causera souvent aux propriétés privées des dommages très importants dont l'équité exige la réparation.

La loi lui reconnaît, il est vrai, des prérogatives exceptionnelles, mais il ne peut exercer son droit d'expropriation ou son droit d'occupation temporaire et d'extraction de matériaux sans engager sa responsabilité pécuniaire (1).

(1) Voy. sur l'expropriation le paragraphe précédent. La loi du 29 décembre 1892 sur l'occupation temporaire est très protectrice de la propriété privée. Les responsabilités qu'elle fait encourir à l'administration rendent désormais peu pratique ce droit qui a tant servi.

En outre, les travaux qu'il exécute causent en général, à raison de leur importance, et des forces exceptionnelles qu'ils mettent en jeu pour modifier le relief du sol, des perturbations beaucoup plus grandes aux propriétés qu'ils atteignent de près ou de loin que ne le font d'ordinaire les travaux des particuliers ; et pour procurer aux travaux publics toute l'utilité dont ils sont susceptibles par leur destination, il doit les modifier successivement et indéfiniment sans se laisser arrêter par des considérations tirées de l'intérêt privé. Mais dans tous ces cas il faut, pour être juste, ne pas sacrifier ce dernier sans lui accorder une compensation.

Ainsi, lorsque l'administration creuse un tunnel et tarit la source d'une propriété voisine, ce travail ne rentre pas dans les prévisions de l'article 552 du Code civil, mais est de ceux que la loi du 28 pluviôse an VIII a en vue lorsqu'elle ouvre aux particuliers une action en indemnité devant l'autorité administrative (1).

Et nous ne pouvons qu'approuver la jurisprudence qui reconnaît aux riverains des voies publiques le droit d'exiger la réparation des dommages dont ils souffrent lorsque l'administration supprime ou diminue leur droit d'accès ; car l'accès ne constitue pas un avantage dont, à la rigueur, on puisse se passer, il est de nécessité absolue et constitue une dépendance essentielle de la pro-

(1) Cons. d'Et., 4 décembre 1885, Min. des trav. publics (*Leb.*, p. 935) ; 23 juillet 1897, Min. des trav. publics (*Leb.*, p. 582).

priété. Le supprimer ou le rendre plus difficile, c'est détériorer la propriété elle-même dans une de ses parties intégrantes, c'est par conséquent causer un dommage extraordinaire dont il est dû réparation (1).

71. — Mais pour que la responsabilité civile de l'administration soit engagée, il faut que le dommage lui soit imputable, que le travail public en soit la cause directe, immédiate, sans qu'il y ait à invoquer aucun fait intermédiaire (2). Comme exemple de dommage indirect ne justifiant pas l'indemnité, on peut citer le cas de travaux de voirie exécutés dans le quartier d'une ville, appelant dans ce quartier le mouvement et le commerce et faisant par contre-coup baisser les loyers dans les autres quartiers : il y aura alors un dommage indirect ne pouvant donner lieu à aucune indemnité.

72. — Enfin, il est juste que l'État ne s'enrichisse pas au détriment des particuliers, et n'acquiert pas un ouvrage public sans que les propriétaires lésés aient été payés. Aussi est-il toujours responsable vis-à-vis de ces

(1) Cons. d'Ét., 17 décembre 1886, Ville de Chaumont (D. 88.3. 37).

(2) Pendant longtemps la jurisprudence avait admis que les dommages pour pouvoir donner lieu à indemnité devaient être non seulement directs, mais encore matériels. Cette formule d'ailleurs arbitraire conduisait à une interprétation trop restrictive du droit des tiers. Aussi après avoir été vivement critiquée par la doctrine (Christophe et Auger, *Traité des travaux publics*, t. II, nos 2294 à 2296, p. 384 à 387), elle est en fait abandonnée. Le Conseil d'État ne l'emploie plus beaucoup et se borne dans la plupart des cas à dire que le dommage est ou n'est pas de nature à donner droit à indemnité.

propriétaires, non seulement du dommage qu'il leur a lui-même causé, mais encore du dommage qui provient du fait de son entrepreneur ou de son concessionnaire (1).

73. — Assurément, il est conforme au principe de la solidarité sociale qu'une guerre soutenue par la nation soit aussi supportée par elle dans toutes ses conséquences, mais il ne s'ensuit pas que les démolitions, les occupations de terrain, les préjudices de toute nature qu'elle occasionne donnent toujours naissance à une action en indemnité contre l'État (2).

Pour que de tels dommages puissent engager sa responsabilité, il est nécessaire qu'ils soient le résultat d'actes libres et volontaires de sa part. Lorsqu'ils ne dépendent pas de lui, mais proviennent d'un cas fortuit ou de l'ennemi, ils constituent des faits de guerre : ce sont des événements qu'on ne peut imputer à personne, chacun doit supporter ceux que le sort lui inflige. Aussi

(1) La responsabilité de l'administration n'est que subsidiaire en matière d'occupation temporaire. Elle peut être actionnée directement dans les autres cas. Ses rapports avec ses entrepreneurs ou ses concessionnaires, sont régis par le cahier des charges. — Cons. d'Ét., 12 mars 1880, Vacher (D. 81.3.25).

(2) Il arrive parfois que l'État, bien qu'il n'y soit pas astreint, intervient pour atténuer par des dons généreux les fâcheuses conséquences de la guerre : il ne s'acquitte pas alors d'une dette, mais accomplit un acte de bienfaisance et de générosité nationales. Certaines lois inspirées par des considérations d'humanité et de solidarité sociales ont ainsi accordé des secours à ceux que la guerre avait le plus cruellement éprouvés notamment après l'invasion de 1815 (L. 29 mai 1815 et 8 mai 1816) et après celle de 1870-71 (L. 6 septembre 1871, 7 avril 1873 et 28 juillet 1874).

importe-t-il de distinguer les faits qui excluent toute responsabilité de l'État, de ceux qui, étant des actes volontaires de sa part, engagent sa responsabilité (1).

74. — Il est évident que les destructions, les ravages, les réquisitions provenant de l'ennemi ne sauraient obliger l'État dont fait partie la personne lésée, car cet État n'en est pas l'auteur.

Quant aux dommages causés pendant le combat en rase campagne ou pendant le siège effectif d'une place forte, ce sont aussi des faits de guerre, même lorsqu'ils proviennent de l'armée nationale. Ils ont lieu là où l'assaut est donné, là où passe le boulet de canon. Ils s'imposent comme le résultat de la force majeure, au même titre qu'une inondation ou une épidémie à ceux qui en sont les victimes.

D'autre part, les opérations préparatoires, telles que les approvisionnements, la mobilisation, la concentration des troupes ou de leurs équipages, les marches et les manœuvres en vue de se rendre sur le théâtre des hostilités, donnent naissance à un droit à indemnité au

(1) On fait parfois reposer cette distinction sur la théorie des actes de gouvernement (Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 53 et suiv.) Elle est alors incompréhensible : « Si les mesures prises pour défendre l'État contre ses ennemis sont des mesures gouvernementales, cela doit être vrai pour les mesures préparatoires du combat aussi bien que pour le combat lui-même. N'est-ce pas d'ailleurs forcer le sens des mots que d'attribuer la qualification d'actes de gouvernement aux dommages résultant par exemple du tir de l'artillerie ? » (Brémond, *op. cit.*, n° 731). Le Conseil d'État, lorsqu'il a eu à statuer sur cette question, ne s'est d'ailleurs jamais servi de l'expression « acte de gouvernement ».

profit de celui à qui elles ont causé un dommage. Il en est de même des réquisitions militaires faites sur le territoire français pour les besoins de l'armée nationale (1).

75. — Si ces principes sont unanimement admis par la doctrine et la jurisprudence, il n'en est plus de même lorsqu'il s'agit des dommages causés en dehors du siège ou du combat, mais qui ne constituent ni des opérations préparatoires, ni des réquisitions. On a quelquefois soutenu (2) qu'en dehors de la lutte aucun fait de guerre ne pouvait s'imposer aux personnes ou aux propriétés ; les partisans de ce système prétendent que les dommages causés par l'autorité militaire sont alors volontairement causés par elle en dehors de toute contrainte actuelle de l'ennemi ; et ils invoquent à l'appui de leur opinion la loi de 1791 qui, en déniaut tout droit à indemnité pendant l'état de siège, admet ainsi, selon eux, que ce droit existe dans les autres cas. D'après cette doctrine, le fait de guerre c'est le fait de combat, c'est celui qui se produit au cours même de l'action engagée.

Un autre système, diamétralement opposé au précé-

(1) Lois du 3 juillet 1877 et du 5 mars 1890. Ces lois consacrent le droit à indemnité pour toutes les réquisitions : celles-ci ne peuvent donc jamais avoir le caractère de faits de guerre. En outre, la loi du 3 juillet 1877 permet aussi, moyennant indemnité, l'occupation des propriétés privées pendant les manœuvres prévues par l'article 28 de la loi du 21 juillet 1873.

(2) Cette opinion a été soutenue dans plusieurs affaires portées devant le Tribunal des Conflits ou le Conseil d'État à la suite des événements de 1870-71.

dent, comprend parmi les faits de guerre les dommages causés en vue d'organiser la résistance ou l'attaque contre l'ennemi et ne les distingue pas des dommages occasionnés par la lutte, les uns et les autres étant nécessités par la guerre. Les partisans de ce système invoquent l'article 39 du décret du 10 août 1853 : en refusant tout droit à indemnité pour les dommages causés pendant l'état de siège, cet article vise, selon eux, non seulement l'état de siège effectif, mais encore l'état de siège qui est déclaré dès la première période de la guerre, conformément à la loi du 9 août 1849 (1).

Nous n'acceptons ni l'une ni l'autre de ces théories. Constatons d'abord qu'en les repoussant, nous ne nous mettons pas en opposition avec les textes sur lesquels elles se fondent. En effet, de ce que les dommages subis pendant l'état de siège constituent des faits de guerre d'après la loi de 1791, il ne s'ensuit pas que les mesures prises en dehors de cette période n'aient jamais ce caractère.

D'autre part, nous ne saurions admettre que tous les travaux faits en temps de guerre sur les territoires où l'état de siège politique de la loi de 1849 a été proclamé constituent par là même des faits de guerre : il faut en-

(1) Telle est la doctrine que voulait faire prévaloir le ministre de la guerre. L'article 39 du décret du 10 août 1853 qu'il invoquait est ainsi conçu : « Toute occupation, toute privation de jouissance, toute démolition, destruction ou autre ravage résultant d'un fait de guerre ou d'une mesure de défense prise par l'autorité militaire pendant l'état de siège n'ouvre aucun droit à indemnité. . »

tendre par ces mots « état de siège », dont parle le décret de 1853, tout siège effectif, réel, qui résulte de l'investissement de la place par l'ennemi. D'ailleurs, ce décret, rendu en exécution de l'article 8 de la loi du 10 juillet 1851 dans le seul but de coordonner les dispositions concernant les servitudes imposées aux propriétés autour des places fortes, n'a pas pu avoir pour effet de modifier la législation antérieure qui a toujours reconnu le droit à indemnité pour les mesures préventives de défense.

Selon nous, les faits qui sont imposés par les nécessités immédiates de la lutte, par l'imminence du siège ou du combat, quoique accomplis en dehors de toute contrainte actuelle de l'ennemi, ont néanmoins un caractère de fatalité et de force majeure qui exclut toute responsabilité de la part de leur auteur. « La doctrine, qui ne voit le fait de la guerre que dans l'acte fatal, l'agression brutale, subdivise arbitrairement une opération unique. Elle admet le fait de guerre là où s'établit la batterie, là où porte le boulet de canon, là où passe la colonne d'assaut ; mais elle ne l'admet pas là où campent les hommes prêts à former cette colonne, là où sont les réserves de troupes, d'artillerie, de munitions qui permettent d'entretenir le feu et d'en utiliser les effets : comme si l'un était possible sans l'autre ; ce sont là des parties d'un même tout... (1). »

(1) Conclusions de M. Laferrière (D. 74.3.9).

Mais il faut se garder de donner du fait de guerre une définition trop large. Il n'y a force majeure que dans le cas où la destruction ou le fait dommageable s'impose comme une nécessité. Or il n'en est plus ainsi lorsque l'autorité militaire prend des mesures de défense en vue d'un danger futur qui peut ne pas se réaliser. L'État doit réparer les dommages ainsi causés par l'armée nationale, car ils ont été calculés, voulus, ce sont des actes de prévoyance, des mesures préventives de défense.

76. — Telle est la théorie dont s'est inspirée la jurisprudence dans de nombreuses décisions. Le Conseil d'État s'est gardé de réduire le fait de guerre au fait de combat, et a reconnu le caractère de faits de guerre à l'occupation d'un terrain pour les opérations militaires dirigées contre une place de guerre (1), à l'enlèvement de ballots de laine un jour de bataille pour construire une barricade (2), à la destruction d'un pont situé sur le flanc d'une armée manœuvrant à une distance rapprochée de l'ennemi (3).

Ce principe a aussi été appliqué aux démolitions, destructions de récoltes, dommages de toute nature opérés aux abords des places de guerre. Il a été jugé que la responsabilité pécuniaire de l'État n'avait pu être

(1) Cons. d'État, 9 mai 1873, Pesty, Rémond (D. 74.3.9).

(2) Cons. d'État, 8 août 1873, Faglin (D. 74.3.11).

(3) Cons. d'État, 11 décembre 1874, Compagnie du Pont de Meung (D. 75.3.84).

engagée ni par les mesures de défense prises pendant l'investissement de Paris (1), ni par celles qui ont été prises à une époque où cet investissement était certain et imminent, c'est-à-dire après le désastre de Sedan, de tels actes s'imposant comme des nécessités immédiates de la lutte (2).

D'autre part, la jurisprudence a refusé de reconnaître le caractère de faits de guerre aux occupations de terrains et aux travaux de fortification faits en 1870 dans le département de la Manche contre une agression qui n'était pas imminente et qui ne s'est même jamais produite, estimant avec raison que c'étaient là des mesures préventives de défense pour lesquelles une indemnité était due (3). Elle s'est aussi prononcée en ce sens pour des travaux faits en temps de guerre aux abords des villes déclarées en état de siège. C'est ce qui a été décidé dans plusieurs arrêts pour les travaux exécutés à Paris avant le désastre de Sedan (4), à Lyon au moment

(1) Cons. d'Ét., 23 mai 1873, Hérouard (D. 74.3.15) ; Trib. confl., 28 juin 1873, Fritsch (D. 74.3.12).

(2) Cons. d'Ét., 23 mars 1873, de Lamotte ; 6 juin 1873, Fontaine et 1^{er} mai 1873, Thinet (D. 74.3.12) ; 1^{er} mai 1874, Defresne et 13 février 1874, Batteux (D. 74.3.45).

(3) Trib. confl., 1^{er} février 1873, de Pomereu (D. 73.3.25) ; 28 juin 1873, Dumont (D. 74.3.12). Cette jurisprudence doit être préférée à celle d'un arrêt du Conseil d'État du 26 mars 1823 (Glairer) qui a attribué le caractère de faits de guerre à des travaux exécutés, il est vrai, pendant que l'armée manœuvrait en présence de l'ennemi, mais à une trop grande distance d'elle pour que les nécessités auxquelles ils répondaient fussent immédiates.

(4) Cons. d'Ét., 3 juillet 1874, Maurice (*Leb.*, p. 627).

où aucun siège ne menaçait cette ville (1), à Belfort, à une époque où le siège de la place était douteux et en tout cas n'était pas imminent (2), enfin à Cherbourg qui n'était menacé ni d'une attaque, ni d'un investissement (3).

(1) Cons. d'Ét., 13 mai 1872, Brac de la Perrière (D. 72.3.73).

(2) Cons. d'Ét., 15 mars 1873, Fiereck (D. 73.3.24).

(3) Trib. confl., 16 mars 1874, de Riencourt (D. 75.3.39).

CHAPITRE IV

DE L'AUTORITÉ COMPÉTENTE POUR APPRÉCIER LA RESPONSABILITÉ CIVILE DE L'ÉTAT.

SOMMAIRE. — 77. A) Règle générale : Compétence du Conseil d'État. — 78. B) Exceptions. — 1^o) Compétence judiciaire. — a) Expropriation. — 79. b) Dominages causés par la guerre. — 80. 2^o) Compétence du Conseil de préfecture. — 81 et 82. Limites de cette compétence par rapport à celle de l'autorité judiciaire.

77. — D'après la loi du 8 août 1790 et celle du 26 septembre 1793 l'autorité judiciaire ne peut connaître des actions qui tendent à faire déclarer l'État débiteur. Aussi est-ce au tribunal administratif de droit commun qu'il appartient d'apprécier la responsabilité civile de l'État toutes les fois que le législateur n'aura pas désigné d'autres juges, c'est-à-dire qu'après une décision du ministre compétent (décision, qui d'après l'opinion généralement admise aujourd'hui, n'a pas le caractère d'un jugement) c'est le Conseil d'État qui statue sur la demande en premier et en dernier ressort (1).

Il importait de rappeler cette règle en présence d'une doctrine d'après laquelle toute atteinte portée à

(1) Paris, 1^{er} juillet 1873, Scribe (D. 74.2.13).

la propriété serait de la compétence de l'autorité judiciaire sous la sauvegarde de qui le législateur aurait mis ce droit. L'opinion contraire a prévalu au moins lorsqu'il s'agit d'une simple atteinte ne constituant pas une expropriation (1). Elle est plus conforme à la règle d'après laquelle l'autorité administrative est seule compétente pour connaître des actions tendant à faire déclarer l'État débiteur.

Toutefois cette règle est loin d'être absolue. Elle comporte de nombreuses exceptions dont nous nous proposons d'étudier les principales.

78. — La compétence judiciaire a été reconnue par la loi du 8 mars 1810 qui a chargé les tribunaux civils de prononcer l'expropriation et de liquider les indemnités, puis par celles du 22 juillet 1833 et du 3 mai 1841 qui ont partagé cette double mission entre les tribunaux et le jury, en laissant aux premiers le droit d'opérer la translation forcée de la propriété et en donnant au jury le droit d'évaluer l'indemnité. Elle a été étendue par le législateur et la jurisprudence à tous les cas où un acte administratif a pour résultat indirect de déposséder un propriétaire et de faire ainsi acquérir un bien à l'administration.

Cette règle a été appliquée par la loi elle-même à la dépossession définitive qui résulte, dans certains cas, de l'établissement des lignes télégraphiques et télépho-

(1) Brémond, *op. cit.*, n° 1080.

niques (1), à celle qui provient d'une occupation temporaire, en matière de travaux publics, prolongée pendant 5 ans (2), à celle qui résulte de l'incorporation à la voie publique des terrains compris dans les limites que des plans d'alignement ont tracées (3).

Elle a été étendue par la jurisprudence à l'emprise qui résulte de l'exécution des travaux publics, lorsque l'ouvrage public a été établi en tout ou en partie sur une propriété privée (4) ; à celle qui résulte de l'interdiction permanente d'exploiter une mine située sous une voie ferrée ou de l'interdiction faite à un propriétaire de relever le niveau d'une maison, pour que la manœuvre d'un pont tournant demeure possible (5) ; enfin, à celle qui résulte d'un acte de délimitation d'une dépendance du domaine public naturel (6).

D'après la loi du 23 juillet 1877, c'est au juge de paix ou au tribunal civil qu'il appartient de fixer les indem-

(1) Loi du 28 juillet 1885, article 13. L'indemnité est réglée dans les formes prévues par l'article 16 de la loi du 21 mai 1836, c'est-à-dire par le petit jury d'expropriation.

(2) Loi du 29 juillet 1892, article 9. Cette disposition renvoie à la loi du 3 mai 1841.

(3) Avis du Conseil d'État, 1^{er} avril 1841. L'indemnité est fixée par le jury.

(4) Conf. 26 mai 1894, de Gasté ; Tribunal de la Seine, 16 juillet 1896, Cauvain.

(5) Conf. 5 mai 1877, Houillères de Saint-Etienne ; Cons. d'Ét., 18 mars 1881, Ministre des travaux publics.

(6) Conf. 11 janvier 1883, Paris-Labrosse. Il est à remarquer que dans le système qui a prévalu les règles tracées par loi de 1841 n'ont pas à recevoir application : c'est au tribunal civil à fixer l'indemnité.

nités dues, soit pour les dommages causés aux propriétés privées par les marches et les manœuvres d'ensemble prévues par la loi du 21 juillet 1873, soit pour les réquisitions militaires.

79. — Aux termes de la loi du 17 juillet 1819, les indemnités qui peuvent être dues à raison des mesures préventives de défense dans les places fortes sont fixées dans les formes prescrites par la loi du 8 mars 1810. La jurisprudence admet que dans ce cas la loi de 1810 s'applique, sans tenir compte des modifications apportées par les lois de 1833 et de 1841. C'est donc au Tribunal civil qu'il appartient de fixer l'indemnité.

En vertu de la règle générale que nous avons posée, les indemnités dues pour les mesures de défense étaient réglées avant la loi du 17 juillet 1819 par l'autorité administrative. La loi de 1819 ne visant que les places fortes, on aurait pu soutenir que la compétence administrative consacrée antérieurement à cette loi subsistait pour les occupations et destructions opérées loin des places fortes, en rase campagne. Mais la jurisprudence affirmant sa tendance de réserver au pouvoir judiciaire les questions intéressant la propriété immobilière a décidé que, même dans ce cas, les tribunaux judiciaires pouvaient apprécier la responsabilité pécuniaire de l'État (1). « Cette jurisprudence a l'avantage

(1) Trib. confl., 1^{er} février 1873, de Pomereu (D. 73.3.25) ; 16 mai 1874, de Biencourt (D. 75.3.39) ; 11 janvier 1873, Coignet (D. 73.3.1) ; Cons. d'Ét., 13 mai 1872, Brac de la Perrière (D. 72.3.73).

de prévenir de sérieuses difficultés de compétence, dans les cas assez nombreux où il est difficile de dire si les ouvrages ont en vue la protection des armées ou celle des places de guerre plus ou moins voisines. Ces deux intérêts sont d'ailleurs souvent combinés (1). »

80. — Les actions en indemnité dirigées contre l'État, à raison des dommages causés par les travaux publics, doivent être portées devant le Conseil de préfecture en vertu de l'article 4, § 3 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

81. — Il importe de distinguer le simple dommage de l'expropriation : la compétence est administrative dans le premier cas, elle est judiciaire dans le second. L'expropriation suppose que le propriétaire perd tout ou partie de son immeuble, et que l'administration l'acquiert ; si l'une de ces conditions ne se trouve pas réalisée, il y a simple dommage ; celui-ci résulte en effet d'une diminution des avantages ou de la valeur d'un fonds, sans que l'administration ait rien acquis.

Tels sont les principes appliqués depuis 1852 par une jurisprudence constante qui refuse de distinguer les dommages temporaires et les dommages permanents, soumettant ces deux sortes de dommages à la même juridiction, et qui n'admet l'incompétence du Conseil de préfecture que lorsqu'il s'agit d'une expropriation (2).

82. — Enfin il arrive parfois que les dommages cau-

(1) Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 66.

(2) Cass., 29 mars 1852, Préfet d'Alger (D. 52.1.91).

sés par les travaux publics atteignent une propriété soumise à l'expropriation. Il s'agit de savoir si le jury aura compétence pour évaluer toute l'indemnité due à l'exproprié, aussi bien celle qui a pour objet la réparation du dommage causé par l'expropriation que celle qui représente les dommages provenant des travaux publics, ou s'il faut réserver cette dernière appréciation au Conseil de préfecture.

Le Conseil d'État admet que le jury peut prendre en considération, pour fixer le montant de l'indemnité, les dommages futurs qu'il a pu prévoir au moment de l'expropriation aussi bien que les dommages antérieurs à cette expropriation (1). D'après la Cour de cassation il ne peut connaître que des dommages postérieurs à l'expropriation (2).

(1) Trib. confl., 4 mars 1894, Redor, Journal *la Loi* du 10 mai 1894 ; Cons. d'Ét., 18 juillet 1880, Gallien (D. 81.3.80) ; 6 juillet 1888, Chamboredon (D. 89.3.106).

(2) Cass., 23 juin 1862, Préfet de la Corse (D. 62.1.379) ; 11 avril 1870, Lamblin (D. 70.1.427).

CONCLUSION

SOMMAIRE. — 83. A). De la responsabilité pour faute. 1^o) Principe. Elle doit être admise en principe. — 84. 2^o) Étendue. Elle ne doit être engagée que par des fautes de service. — 85. Et seulement quand l'acte qui en est entaché est un acte de gestion. — 86. B) De la responsabilité pour dommage extraordinaire. Nécessité de maintenir son principe dans notre droit, et d'en tirer toutes les conséquences qui en découlent. — 87. C) De la compétence. La règle que l'autorité administrative est seule compétente pour déclarer l'État débiteur doit être maintenue. Le législateur ne devrait y apporter d'exceptions qu'en s'inspirant du principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire. — 88. Conclusion.

83. — Dans la plupart des pays étrangers (1), l'État peut être déclaré responsable des fautes de ses représentants. Son irresponsabilité ne se trouve consacrée qu'en Angleterre et aux États-Unis où la responsabilité des fonctionnaires est seule admise (2).

Il nous paraît utile de maintenir dans notre droit le principe de la responsabilité civile de l'État pour faute. Lorsqu'un dommage a été injustement causé par un

(1) Notamment en Allemagne, en Belgique, en Italie, en Suisse.

(2) Telle est la doctrine des auteurs : Gneist, *Droit public et administratif de l'Angleterre*, p. 376 ; Stephen's, *Commentaries on the laws of England*, 9^e édit. 1883, vol. III, p. 666.

Telle est aussi la jurisprudence (V. Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 113 et suiv., 118 et suiv.). C'est ainsi que l'État n'a pu être déclaré responsable du naufrage du paquebot français la *Ville de Victoria*, occasionné par un cuirassé anglais, le *Sultan*, en décembre 1886.

fonctionnaire, ce n'est pas, dans la majorité des cas, le fonctionnaire qui doit en être déclaré l'auteur responsable, mais c'est l'État lui-même, ce sont ses institutions ; la réparation en doit incomber à la société tout entière. L'organisation des services ne dépend pas de ceux qui sont chargés d'en assurer la marche : beaucoup de fautes doivent être considérées comme des fautes sociales.

D'ailleurs la responsabilité des fonctionnaires, admise sans restrictions, nuirait aux intérêts de l'administration elle-même. Craignant d'être condamnés à des réparations pour la moindre erreur, les représentants de l'État s'abstiendraient souvent d'agir, les affaires publiques en souffriraient et la perspective d'être à la merci de tous ceux qui veulent les attaquer risquerait d'éloigner les gens intelligents et honnêtes des fonctions publiques, de celles surtout qui ne sont pas rétribuées.

84. — Si nous examinons la doctrine et la jurisprudence étrangères qui admettent le principe de la responsabilité civile de l'État, nous nous apercevons qu'elles étendent l'application du droit privé plus que ne le fait notre jurisprudence. C'est ainsi qu'en Allemagne, en Italie, en Suisse, en Belgique, les tribunaux soumettent l'État à la même responsabilité que les particuliers, toutes les fois qu'il accomplit des actes de gestion (1).

(1) Pour l'Allemagne : Löning, *op. cit.*, p. 77 et suiv., 99 et suiv., 114 et suiv. ; Saleilles, *op. cit.*, p. 364. — Pour l'Italie : Bertolini,

La plupart des auteurs approuvent ces décisions (1) ; et ceux mêmes, qui refusent d'admettre la responsabilité de l'État d'après le droit privé, apportent au principe qu'ils proclament des exceptions beaucoup plus nombreuses que celles qui sont consacrées par notre jurisprudence (2).

Nous ne voudrions pas voir appliquer à l'État les règles du droit commun. Si on le soumettait aux dispositions des articles 1382 et suivants du Code civil, il serait obligé de réparer même les dommages causés par les dols et les fautes lourdes dont ses représentants se rendent coupables dans l'exercice de leurs fonctions. Il importe de ne pas donner une pareille étendue à sa responsabilité. Les fonctionnaires doivent être déclarés responsables des délits qu'ils commettent ; car l'expérience montre tous les jours que la perspective d'en faire payer les conséquences par une caisse publique n'est pas de nature à les retenir. Leur responsabilité n'a pas seulement pour objet la réparation du préjudice

Della garanzia della legalità in ordine alle funzioni amministrative
Rome, 1890, p. 365, note 1, et les arrêts rapportés dans le Sirey, (1884.4.6 et 7). — Pour la Suisse : Michoud, *op. cit.*, n° 33. — Pour la Belgique : Laferrière, *op. cit.*, t. 1, p. 94 et suiv., ainsi qu'un arrêt rapporté dans le Dalloz (1892. 2.514).

(1) Gierke, *op. cit.*, p. 743 et suiv. ; Zachariæ, *op. cit.*, p. 720 et suiv. ; Meucci, *op. cit.*, p. 341 et suiv. ; Bonasi, *op. cit.*, p. 330, 346, 349 ; Giorgi, *op. cit.*, p. 161 ; Ziegler, *op. cit.*, p. 1 et suiv. , Primker, *op. cit.*, t. III, p. 28 ; Löning, *op. cit.*, p. 93 ; Piloty, *op. cit.*, p. 263.

(2) Bluntschli, *op. cit.*, p. 45 ; Gabba, *op. cit.*, p. 126 et 150.

causé, elle a aussi un effet préventif et constitue une garantie efficace pour les droits des citoyens. Ainsi limitée aux fautes lourdes qu'ils commettent, il n'est pas à craindre qu'elle nuise aux intérêts d'une bonne administration, car il ne saurait être question de laisser de l'initiative au fonctionnaire que dans les cas où ils agissent conformément à l'esprit de leurs fonctions.

Aussi certains auteurs ont-ils proposé de n'admettre qu'une responsabilité subsidiaire de l'État pour les dols et les fautes lourdes de ses représentants : ceux-ci répondraient en première ligne du dommage qu'ils causent ; le trésor public en garantirait la réparation intégrale. Nous n'osons pas recommander un pareil système (1). Nous ne croyons pas que la solidarité sociale puisse s'étendre jusque là et que l'on doive faire supporter à la société tout entière la faute personnelle de l'un de ses membres : la solidarité poussée aussi loin nous paraît excessive, il n'y a aucun rapport entre la société et un pareil acte, car celui qui l'a fait n'a pas agi en vue de l'intérêt général.

85. — En outre l'État doit échapper à toute responsabilité lorsque le préjudice qu'on lui reproche provient d'un acte d'autorité. Le premier intérêt de la personne lésée est d'obtenir l'annulation ou la réformation de cet acte. Il serait dans tous les cas dangereux d'introduire cette responsabilité dans notre droit : le Conseil

(1) Ce système a été proposé par M. Michoud pour les actes de puissance publique, *op. cit.*, n° 52.

d'État hésiterait à prononcer des annulations qui entraîneraient une pareille conséquence : sa jurisprudence qui a progressé par équité pour les citoyens reculerait afin de ne pas grever le Trésor de charges trop lourdes. D'ailleurs, il importe de laisser à ceux qui exercent la puissance publique une certaine indépendance et une certaine liberté d'action, l'administration ne doit pas être intéressée à diminuer chez eux l'esprit d'initiative. A ce principe de l'irresponsabilité de l'État, nous n'admettrions d'atténuations que dans les cas où le préjudice causé est très grave, notamment en cas d'erreur judiciaire, d'arrestation illégale, de saisie mal fondée ; et encore, croyons-nous, qu'il ne serait pas utile de multiplier outre mesure ces exceptions.

Cette irresponsabilité de l'État en matière d'actes de puissance publique est d'ailleurs admise dans la plupart des législations étrangères, notamment en Italie, en Belgique, en Prusse et dans la législation fédérale suisse (1) ; le principe inverse n'est consacré que dans quelques États de l'Allemagne et dans certains cantons suisses (2).

(1) Telle est la jurisprudence de ces pays. Cour de Palerme, 12 mars 1883 (S. 84.47) ; Tribunal fédéral suisse, 25 mars 1882 (S. 83.4.8) ; Cass. belge, 12 janvier 1893 (D. 94.2.270) et les arrêts cités par Löning, *op. cit.*, p. 113 et suiv.

Néanmoins la doctrine étrangère admet en général la responsabilité de l'État en matière d'actes de puissance publique : les uns en la fondant sur le droit privé comme Gierke, p. 794, Meucci, p. 368 ; d'autres la justifient par des considérations propres au droit public comme Zachariæ (*Zeitschrift für Staatswissenschaft*, 1863, p. 582 et suiv.) ou Ziegler, *op. cit.*, p. 61 et suiv.

(2) Dans le grand-duché de Saxe-Cobourg-Gotha la loi du 3 mai

D'autre part, rien ne s'oppose au maintien dans notre législation de la responsabilité civile de l'État pour les fautes qu'il commet dans la gestion de ses services. Dans ce cas, on doit exiger l'accomplissement de ses obligations avec d'autant plus de rigueur qu'il s'agit le plus souvent d'un service monopolisé et que les particuliers ne peuvent, par conséquent, recourir à un autre intermédiaire. Les actes de gestion ne sont d'ailleurs, pour la plupart, que de simples faits ; le particulier lésé par eux n'aura alors à sa disposition qu'une action en indemnité : les tirs auxquels s'exercent les soldats, les manipulations des employés dans les manufactures n'ont en effet aucun caractère juridique.

Le législateur ne devrait mettre à la charge de l'État la réparation des préjudices causés par les fautes graves de ses représentants, que lorsque la situation de la victime de cette faute lui paraît digne d'intérêt : notamment lorsqu'il s'agit d'un ouvrier ; mais dans ces cas l'État devrait toujours avoir un recours contre le véri-

1852, art. 68 admet la responsabilité subsidiaire de l'État en cas de dol et de faute lourde. Dans le duché de Saxe-Altembourg (édit du 18 avril 1831) l'État est responsable des fautes de ses fonctionnaires supérieurs.

Dans le canton de Berne la responsabilité de l'État est directe. Dans celui de Soleure et d'Uri elle est subsidiaire. A Fribourg elle n'est admise qu'en cas de faute lourde du fonctionnaire. Dans le canton d'Uri elle est limitée à une somme double du cautionnement du fonctionnaire.

Pour toutes ces législations, voy. Michoud, n° 51 et les nombreux auteurs auxquels il renvoie.

table auteur du dommage pour se faire indemniser par lui.

86. — Si nous ne sommes pas partisan de l'extension de la responsabilité civile de l'État pour faute, nous voudrions voir introduire dans notre droit positif le principe de sa responsabilité toutes les fois qu'en exerçant dans l'intérêt général les prérogatives que la loi lui reconnaît, il cause des dommages spéciaux d'une certaine gravité.

On a pu se rendre compte au cours de cette étude du défaut d'harmonie et d'unité de notre législation sur ce point. Quoi d'étonnant qu'il en soit ainsi ? C'est là une théorie qui est encore en voie de développement et de formation, elle n'existe vraiment que d'hier. L'expropriation, par exemple, confère un droit à indemnité ; les servitudes d'utilité publique n'en confèrent en principe aucun, bien que le préjudice qui résulte de leur établissement soit souvent très considérable. C'est démembrer la propriété que la grever d'une servitude, et il y a même raison d'indemniser un propriétaire quand on démembre sa propriété que quand on l'en prive.

Mais le législateur ne devrait jamais intervenir dans la construction de cette théorie que pour indiquer les cas dans lesquels la responsabilité civile de l'État peut être admise. Il appartiendrait ainsi à la jurisprudence d'appliquer, en s'inspirant des principes du droit et de l'équité, les règles générales qu'il se serait contenté de

tracer, comme elle l'a fait dans sa belle théorie des dommages causés par les travaux publics.

87. — Quant à la solution donnée dans notre droit positif à la question de compétence, elle nous paraît beaucoup trop compliquée. Cependant il n'est pas de matière juridique où la subtilité soit plus nuisible : les règles qui la régissent doivent être facilement comprises, car elles sont destinées à guider les justiciables. En nous inspirant de ces réflexions, voici les principes que nous voudrions voir adopter. On devrait pousser l'œuvre de simplification jusqu'à abroger la plupart des lois spéciales qui indiquent pour certains litiges des règles de compétence d'une utilité souvent contestable. Mais il faudrait maintenir la compétence de l'autorité administrative pour connaître des actions tendant à faire déclarer l'État débiteur, et le législateur ne devrait apporter de dérogations à cette règle qu'en s'inspirant du principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire.

Ainsi c'est au contentieux administratif qu'appartiendraient toutes les questions de responsabilité pour faute ; il en serait de même des questions de responsabilité pour dommage dans tous les cas où le législateur se serait contenté, comme en matière de travaux publics, de poser le principe de l'indemnité, laissant au juge le pouvoir non seulement d'évaluer le préjudice causé, mais encore de déterminer si ce préjudice est spécial, c'est-à-dire s'il est de nature à obliger son auteur à le

réparer. La juridiction administrative est en effet la seule qui puisse apprécier les divers éléments qui constituent la faute de l'État ou le dommage spécial qu'il occasionne, et dans ces matières, c'est la seule qui puisse s'exercer sans partage, sans conflit, sans question préjudicielle.

D'autre part le législateur devrait attribuer aux tribunaux judiciaires les affaires que le principe de la séparation des autorités conduirait à leur laisser connaître. Ils auraient ainsi à résoudre les litiges à propos desquels il suffit d'évaluer le montant du préjudice causé. Leur compétence s'étendrait aux questions de responsabilité auxquelles donnent naissance les expropriations pour cause d'utilité publique, les erreurs judiciaires, les pertes ou les avaries des objets confiés à la poste, les accidents dont les ouvriers sont victimes dans les travaux visés par la loi du 9 avril 1898.

88. — Donc nous voudrions voir maintenir, au moins dans ses grandes lignes, le régime actuel de la responsabilité civile de l'État. La jurisprudence nous paraît avoir donné au problème qu'elle avait à résoudre une solution qui concilie d'une façon satisfaisante les intérêts nombreux et contradictoires, mais également respectables qui se trouvent en conflit. Elle a su remédier au silence, à l'obscurité, à l'insuffisance des lois en s'inspirant des principes généraux, de l'esprit de justice et d'équité dont notre droit est pénétré. Grâce à sa souplesse, elle a pu s'adapter à la vie sociale si active

et si complexe. Il ne nous paraît pas désirable que la théorie qu'elle a si savamment élaborée soit consacrée par le législateur, car elle ne pourrait plus la développer parallèlement au progrès des idées et des mœurs. Fixé dans une loi écrite, le droit s'attarde ; au lieu de marcher avec le progrès, il le ralentit au contraire et le fait parfois dévier. Et l'histoire ne le montre que trop : une législation surannée n'est pas le moindre fléau d'une société.

Vu :

Le Président de la thèse,
BRÉMOND.

Vu :

Le Doyen,
VIGIÉ.

Vu et permis d'imprimer :

Montpellier, le 6 mars 1900.

Le Recteur,

A M. BENOIST.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1

PREMIÈRE PARTIE

De la responsabilité civile de l'État pour faute.

CHAPITRE I. — De la faute de l'État et du dommage qui en résulte.	9
CHAPITRE II. — Base juridique de la responsabilité civile de l'État pour faute	26
CHAPITRE III. — Etendue de la responsabilité civile de l'État pour faute.	47
SECTION I. — <i>De sa responsabilité à raison des actes de gestion</i>	47
SECTION II. — <i>De sa responsabilité à raison des actes d'autorité</i>	65
CHAPITRE IV. — De l'autorité compétente pour apprécier la responsabilité civile de l'État	81

DEUXIÈME PARTIE

De la responsabilité civile de l'État pour dommage extraordinaire.

CHAPITRE I. — Du dommage extraordinaire causé par l'État.	109
---	-----

CHAPITRE II. — Base juridique de la responsabilité civile de l'État pour dommage extraordinaire . . .	112
CHAPITRE III. — Étendue de la responsabilité civile de l'État pour dommage extraordinaire.	118
CHAPITRE IV. — De l'autorité compétente pour apprécier la responsabilité civile de l'État.	135
CONCLUSION	141

Imp. J. THEVENOT, Saint-Dizier (Hte-Marne).
